

# 粵港澳大灣區建設 與澳門發展策略

課題主持人：楊允中、柳智毅



澳門經濟學會 出版

Associação Económica de Macau  
Macau Economic Association





# 粵港澳大灣區建設與澳門發展策略

課題主持人：楊允中、柳智毅



澳門經濟學會 出版

Associação Económica de Macau  
Macau Economic Association

2017年9月



# 粵港澳大灣區建設與澳門發展策略

研究及統籌單位

澳門經濟學會

---

支持及資助機構

澳門基金會

---

課題主持人

楊允中 柳智毅

---

課題組成員（按姓氏筆劃排序）

柳智毅、梁嘉豪、連信森、曾澤瑤

楊允中、劉熹明、謝四德



# 目 錄

摘要 .....	1
<b>第一部分 粵港澳大灣區建設的背景與制度環境 .....</b>	<b>6</b>
1.1 粵港澳大灣區建設與發展的背景 .....	6
1.2 粵港澳大灣區建設的制度環境 .....	8
1.3 研究的主要目的和內容 .....	10
1.4 研究方法 .....	11
<b>第二部分 粵澳合作現狀與存在的問題 .....</b>	<b>13</b>
2.1 粵澳合作現狀 .....	13
2.1.1 簽署《粵澳合作框架協議》，引領粵澳協同發展 .....	13
2.1.2 粵澳兩地基本實現服務貿易自由化 .....	15
2.1.3 粵澳經貿往來穩步推進 .....	16
2.1.4 會展、金融業成為合作重點 .....	18
2.1.5 旅遊、文創合作駛入快車道 .....	22
2.1.6 青年創業創新合作展新機 .....	24
2.1.7 粵澳共同參與橫琴自貿片區開發 .....	26
2.1.8 基礎設施及通關便利日漸完善 .....	29
2.1.9 社會民生事務合作日益豐富 .....	31
2.2 粵澳合作存在的問題 .....	34
2.2.1 部分粵澳合作共識在落實過程中變形走樣 .....	34

2.2.2	CEPA “大門” 漸開，“小門” 關閉.....	35
2.2.3	橫琴開發與中央的初心存在一定落差.....	36
2.2.4	澳門企業進入廣東門檻仍然較高.....	38
2.2.5	澳門專業服務提供者在廣東市場的發展未如預期.....	39
<b>第三部分 對《框架協議》提出的七大合作重點領域的思考.....</b>		<b>41</b>
3.1	關於“推進基礎設施互聯互通”的意見和建議.....	42
3.1.1	加快落實擋潮閘的興建，提升防洪、抗災能力.....	43
3.1.2	完善交通設施聯通.....	44
3.1.3	加快推動落實粵澳新通道，紓緩其他口岸通關壓力.....	45
3.1.4	增加現有口岸設施配套，提升通關能力.....	46
3.1.5	推進澳門—橫琴、澳門—灣仔等新通道的規劃， 促進地區往來更便利.....	47
3.1.6	加快澳氹第四跨海通道建設，理順港珠澳大橋落腳點交通安排 .....	48
3.1.7	完善粵澳城市群之間的軌道交通設施連接.....	49
3.1.8	善用新落成氹仔碼頭，增加澳門至大灣區不同城市的航線.....	49
3.1.9	進一步推進遊艇自由行政策.....	50
3.1.10	提升三地機場合作水平.....	51
3.1.11	確保能源（電力、汽油、燃氣等）和供水高效穩妥.....	52
3.1.12	加強資訊通信網路基礎設施升級建設.....	52
3.2	關於“進一步提升市場一體化水平”的意見和建議.....	54
3.2.1	爭取放寬葡語國家產品的《CEPA》原產地標準.....	54
3.2.2	創新粵澳口岸通關模式.....	55
3.2.3	促進粵澳檢驗檢疫制度對接合作.....	56
3.2.4	建立粵澳專業資格互認機制.....	57

3.2.5	推動擴大內地與港澳企業相互投資.....	58
3.2.6	鼓勵澳門人員赴粵創業、就業和養老.....	59
3.3	關於“打造國際科技創新中心”的意見和建議.....	60
3.3.1	可考慮把科技孵化中心移至大灣區內的科技創新中心.....	61
3.3.2	加強中醫藥的研發.....	61
3.3.3	葡語地區信息收集中心.....	62
3.3.4	努力打造成為科技創新成果展示中心.....	62
3.3.5	利用特區政府發展基金從事科技投資、採購.....	63
3.3.6	加強粵港澳三地青少年科技交流.....	63
3.3.7	粵港澳三地打造科技創新共同體.....	64
3.3.8	設立粵港澳大灣區科創信息服務網.....	64
3.4	關於“構建協同發展現代產業體系”的意見和建議.....	64
3.4.1	共同打造成為“海上絲綢之路”旅遊線路的 世界著名旅遊休閒目的地.....	65
3.4.2	優勢互補，深化中醫藥產業合作.....	66
3.4.3	促大灣區內會展業協同發展.....	68
3.4.4	協同與錯位並舉.....	69
3.5	關於“共建宜居、宜業、宜遊的優質生活圈”的意見和建議.....	70
3.5.1	推進區域旅遊合作發展.....	72
3.5.2	發揮澳門文化內涵，建立以中華文化為主流、 多元文化共存的交流合作基地.....	73
3.5.3	打造世界旅遊教育和培訓基地，助力灣區發展.....	75
3.5.4	發揮澳門社團特色作用，加強大灣區人文交流.....	76
3.5.5	提高社會管理和公共服務能力和水平，完善就業創業服務體系 .....	79
3.5.6	完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區.....	80

3.5.7	加強食品安全、社會治安等方面交流合作 .....	81
3.5.8	加強醫療方面的合作 .....	81
3.6	關於“培育國際合作新優勢”的意見和建議 .....	81
3.6.1	發揮和匯聚僑資僑智 .....	82
3.6.2	發展更加多元化的商貿服務平台 .....	83
3.6.3	加強與“一帶一路”沿線國家的文化交流 .....	84
3.7	關於“支持重大合作平台建設”的意見和建議 .....	85
3.7.1	粵澳共同規劃、開發珠海橫琴 .....	85
3.7.2	積極擴展廣州南沙的合作創新空間 .....	89
3.7.3	全面推進中山粵澳合作示範區 .....	91
3.7.4	粵澳共同謀劃江門大廣海灣經濟區 .....	93
<b>第四部分 幾點強調 .....</b>		<b>97</b>
<b>主要參考文獻 .....</b>		<b>99</b>
附件一：深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議 .....		102
附件二：關於澳門如何參與粵港澳大灣區發展的宣傳資料 .....		107

## 摘要

粵港澳三地之間在地緣上基本是一體、人緣相親、文化相通，區域合作歷史悠久、內容多元豐富。關於粵港澳大灣區建設與發展的概念，早在三地坊間就有不少的討論，三地政府也做了一些基礎性的研究。2017年3月，在十二屆全國人大第五次會議上通過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。”粵港澳大灣區城市群發展因而提升至國家發展戰略層面。

2017年7月1日，在香港回歸祖國20周年暨第五屆香港特區政府成立之時，在國家主席習近平見證下，國家發展和改革委員會（國家發改委）主任何立峰、香港特別行政區行政長官林鄭月娥、廣東省省長馬興瑞和澳門特別行政區行政長官崔世安於分別代表國家發改委、香港特別行政區政府、廣東省人民政府和澳門特別行政區政府，在香港簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》（以下簡稱《框架協議》）。

《框架協議》在國家主席習近平見證下簽署，意義特別重大，影響特別深遠，並同時標誌着大灣區發展規劃的重要階段性成果。

《框架協議》確立了在大灣區建設中的七大合作重點領域，這是推進粵港澳大灣區建設的方向和主體內容，本研究重點就上述七大合作重點領域作了必要的探討和分析，並結合本澳自身實際情況，重點建議（清單）如下：

## 一、關於“推進基礎設施互聯互通”的意見及建議

1. 加快落實擋潮閘的興建，提升防洪、抗災能力。
2. 加快推動落實粵澳新通道，紓緩其他口岸通關壓力；
3. 增加現有口岸通關設施配套；
4. 推進澳門—橫琴、澳門—灣仔等等新通道的規劃，促進地區往來更便利；
5. 研究規劃澳門媽閣或氹仔至珠海十字門河底隧道；
6. 加快澳氹第四跨海通道建設，理順港珠澳大橋落腳點交通安排；
7. 完善粵澳城市群之間的軌道交通設施連接；
8. 善用新落成氹仔碼頭，增加澳門至大灣區不同城市的航線；
9. 進一步推進遊艇自由行政策；
10. 提升三地機場合作水平；
11. 確保能源（電力、汽油、燃氣等）和供水高效穩妥；
12. 加強資訊通信網路基礎設施升級建設。

## 二、關於“進一步提升市場一體化水平”的意見及建議

1. 爭取放寬葡語國家產品的《CEPA》原產地標準；
2. 創新粵澳口岸通關模式，加快推進貿易“單一窗口”制度；
3. 促進粵澳檢驗檢疫制度對接合作，建立粵澳建立免檢食品清單制度，實行“合格假定”的綠色通關模式；
4. 建立粵澳專業資格互認機制；
5. 推動擴大內地與港澳企業相互投資；
6. 鼓勵澳門不同年齡組人士赴粵創業、就業和養老。

### 三、關於“打造國際科技創新中心”的意見及建議

1. 可考慮把科技孵化中心移至大灣區內的科技創新中心；
2. 加強中醫藥的研發，推動中醫藥與國際科技創新中心的研發對接；
3. 設立葡語地區信息收集中心，收集葡語地區的科技需求信息，同時將大灣區內的研發成果信息，經過葡語化處理後，同葡語地區信息共享；
4. 打造成為科技創新成果展示中心；
5. 利用特區政府發展基金從事科技投資、採購；
6. 加強粵港澳三地青少年科技交流；
7. 粵港澳三地共同打造科技創新共同體；
8. 設立粵港澳大灣區科技創新服務網。

### 四、關於“構建協同發展現代產業體系”的意見及建議

1. 共同打造成為海上絲綢之路旅遊線路的世界著名旅遊休閒目的地；
2. 優勢互補，深化中醫藥產業合作，建立中醫藥國際認證標準；建立質量檢測中心；
3. 協同與錯位並舉，促大灣區內會展業協同發展。

### 五、關於“共建宜居、宜業、宜遊的優質生活圈”的意見及建議

1. 借助粵港澳大灣區的優勢，推出一程多站特色旅遊產品，推進

區域旅遊合作發展；參照非閩籍居民在福建綜合試驗區框架辦理赴台灣旅遊政策，允許內地旅客在橫琴異地辦理赴澳旅遊手續；

2. 珍惜、重視發揮澳門文化潛質與內涵，着力建設澳門“文化基地”，發揮“基地”吸引力；努力打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地；
3. 重點提升澳門旅遊教育水平，優化培訓設施，努力打造世界旅遊教育和培訓基地，助力灣區發展；吸引大灣區以至“一帶一路”沿線國家人民來澳接受旅遊專業教育與培訓；
4. 發揮澳門社團特色作用，促進大灣區文化交流；鼓勵三地工商界、青年、婦女等社團和民間組織相互考察和交流，加深了解，凝聚共識；
5. 提高社會管理和公共服務能力和水平，完善就業創業服務體系；研究推動社會保障制度互聯互通，促進民生福利的可攜性；
6. 完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區；
7. 加強食品安全、社會治安等的交流合作；
8. 加強醫療方面的合作。

## 六、關於“培育國際合作新優勢”的意見及建議

1. 發揮和匯聚僑資僑智，協助大灣區企業“走出去”，同時協助有意在粵港澳大灣區發展的東南亞地區華僑投資者，為他們提供幫助，充當雙向的橋樑角色，為粵港澳大灣區發展引入更多的資金；
2. 發掘“國家所需、澳門所長”項目，發展更多元化的商貿服務平台；

3. 加強與“一帶一路”沿線國家的文化交流。

## 七、關於“支持重大合作平台建設”的意見及建議

1. 粵澳共同規劃、開發珠海橫琴：推進澳門與橫琴旅遊產業對接；
2. 在橫琴建設“葡語國家商品保稅展示交易中心”；創新橫琴口岸通關模式；促進澳門與橫琴要素便捷流動，放寬澳門機動車進出橫琴的受惠範圍，容許更多澳門單牌車進入橫琴；降低澳門金融機構准入橫琴的門檻；
3. 積極擴展廣州南沙的合作創新空間：籌建“粵澳合作園區”；共建旅遊教育培訓基地；降低澳門金融機構准入南沙的門檻等；
4. 全面推進中山粵澳合作示範區：堅持平等互利、互補共贏，粵澳兩地共同規劃開發翠亨新區起步區等；
5. 粵澳共同謀劃江門大廣海灣經濟區：建立江澳合作會議制度；在江門大廣海灣經濟區謀劃共建“澳門專屬開發區”；
6. 《青年創業援助計劃》延伸至大灣區；
7. 在中山、江門建設具澳門特色的綜合性社區；
8. 爭取中山、江門粵澳合作示範區實施自貿區優惠政策。

# 第一部分 粵港澳大灣區建設的背景 與制度環境

## 1.1 粵港澳大灣區建設與發展的背景

由於粵港澳三地之間在地緣上基本是一體、人緣相親、文化相通，區域合作歷史悠久、內容多元豐富。關於粵港澳大灣區建設與發展的概念，早在三地坊間就有不少的討論。2009年1月8日，國家發改委公佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020年）》就提出要探索粵港澳三地圍繞打造“世界級城市群”思路；2009年，粵港澳三地共同編制的《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》也提出了粵港澳三地合力建設具有全球競爭力的世界級城鎮群。2011年，粵澳兩地簽署《粵澳合作框架協議》提出，“攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，共同打造世界級新經濟區域，促進區域經濟一體化發展”。

2015年4月，打造粵港澳大灣區被正式寫進國家《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》，提出“充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區作用，深化與港澳臺合作，打造粵港澳大灣區”。至此粵港澳大灣區概念被納入國家戰略範疇。

2016年3月，國務院印發的《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》（下稱《意見》）中提到，要推動泛珠三角區域合作向更高層次、更深領域、更廣範圍發展，泛珠區域合作正式上升為國家戰略，其中，“促進區域經濟合作發展，攜手港澳打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群，

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”被列為《意見》中所提出了八項重點任務之一。

2016年《廣東省第十三五規劃綱要》指出，要深化粵港澳緊密合作：創新粵港澳合作機制，打造粵港澳大灣區，形成最具發展空間和增長潛力的世界級經濟區域。全面落實粵港、粵澳合作框架協定，深入實施CEPA有關協定，推進粵港澳服務貿易自由化，重點在金融服務、交通航運服務、商貿服務、專業服務、科技服務等領域取得突破。

本澳2016年發表的五年規劃與及2017年度施政報告當中，也有相當大的篇幅講述深化區域合作，融入國家發展的內容。2016年9月8日發佈的《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》文本，以下簡稱《五年發展規劃》，第一章戰略篇第四節第八點“實施深化區域合作及平台經濟戰略，促進經濟適度多元，融入國家發展”提出，國家發展是澳門發展的堅強後盾與最大優勢。未來五年，澳門將根據“十三五”規劃賦予的使命和責任，主動對接國家的重大發展戰略，進一步提升澳門在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能。澳門要充分發揮獨特優勢，擴大和深化粵澳合作以及泛珠江三角洲的區域合作，互補共贏、互利互惠，共同打造粵港澳大灣區，為國家“一帶一路”戰略的實現提供助力。

《五年發展規劃》第五章第三節“強化區域合作，拓展國際交往”更提出，攜手泛珠省區貫徹落實《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》，將泛珠三角區域作為內地與澳門深度合作核心區。積極參與泛珠三角區域合作，結合澳門發展定位與獨特優勢，在泛珠合作中發揮澳門的應有作用。聯合泛珠省區共同優化休閒旅遊環境，合力打造旅遊精品路線。聯手泛珠省區企業加強與葡語國家的經濟貿易合作，通過多種方式合作走出去。……進一步密切與香港的往來合作，共建大珠三

角優質生活圈，研究和推動粵港澳大灣區建設，攜手打造具備國際競爭力的經濟區域。可見特區政府非常重視區域合作，尤其以粵澳合作為重心。

2017年，在十二屆全國人大第五次會議上通過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。”同年6月，澳門該如何積極參與粵港澳大灣區城市群發展規劃，特區政府在多元專項研究報告的基礎上，推出關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料作專家諮詢，內容包括：粵港澳大灣區的歷史演進；粵港澳大灣區的內涵意義；澳門在粵港澳大灣區中的角色、功能定位；澳門參與粵港澳大灣區建設的重點領域；以及建立健全機制安排等內容。（詳見附件二）

為了深化粵港澳合作，充分發揮粵港澳地區的綜合優勢，推進粵港澳大灣區建設，2017年7月1日在香港回歸祖國20周年暨第五屆香港特區政府成立之時，在國家主席習近平見證下，國家發展和改革委員會（國家發改委）主任何立峰、香港特別行政區行政長官林鄭月娥、廣東省省長馬興瑞和澳門特別行政區行政長官崔世安於分別代表國家發改委、香港特別行政區政府、廣東省人民政府和澳門特別行政區政府，在香港簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》。

## 1.2 粵港澳大灣區建設的制度環境

首先，粵港澳三地同屬我國領土，但在“一國兩制”的大方針下，三地的社會制度有所不同，內地實行社會主義制度，而香港、澳門則實行原有資本主義制度，在WTO的框架下是獨立的關稅區和自由港。簡單來說：粵港澳三地的制度環境是，一個國家兩種制度和三個獨立關稅區

的問題。此外，粵港澳三地城市的國際化程度、法律和營商環境均不一樣。

粵港澳合作歷史悠久，近年來，三地政府在促進區域合作的制度化建設方面，取得了顯著的成效。2003年，由商務部與港澳兩地政府分別簽訂了《內地與香港（澳門）關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA），2014年1月1日起兩項《安排》正式開始實施，之後每年商務部均與港澳各簽署一份CEPA補充協議，力圖通過完善實施細則、擴大開放的門類、降低進入的門檻等方式，加快港澳企業進入內地市場的步伐。2008年，經中央人民政府批准，廣東省以“CEPA先行先試”形式，在CEPA的制度框架下，加大CEPA的開放力度，將一些暫時在全國範圍不具備開放條件的政策措施在廣東先行先試，更將廣州、深圳、珠海、佛山、東莞等五個城市被確定為CEPA先行先試的試點城市。2014年12月18日，商務部副部長高燕與香港特區政府財政司司長曾俊華在香港簽署了《內地與香港CEPA關於內地在廣東與香港基本實現服務貿易自由化的協定》（簡稱《廣東協定》），《廣東協定》於2015年3月1日起正式實施。在服務業領域，CEPA在廣東先行先試的負面清單，為港澳經濟界投資提供了寬鬆的制度環境。

2010年，為落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》、《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）及其補充協定，促進粵港澳更緊密合作，廣東省人民政府分別與香港特區政府及澳門特區政府簽署了《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》。

2014年末，CEPA歷經11次補充協議，商務部與港澳政府分別簽署了《〈內地與香港、澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉關於內地在廣東與香港、澳門基本實現服務貿易自由化的協定》。

2015年4月，廣東的南沙、深圳前海和珠海橫琴被設立為中國（廣東）自由貿易試驗區。

綜上可見，CEPA 先行先試示範區、服務貿易自由化協定、自貿區等多重體制優勢疊加，為粵港澳大灣區建設提供了重要的制度環境。

### 1.3 研究的主要目的和內容

#### 1. 研究的主要目的和意義

國家發展是澳門發展的堅強後盾與最大優勢，打造粵港澳大灣區的理念已上升至國家戰略層面，有助提高勞動生產力和區域整合和融合發展，並將成為未來一段時期內推進粵港澳合作工作的重要工作。

在結合國家“一帶一路”建設的頂層戰略，構建對外開放新格局的背景下，以及港澳在“一帶一路”戰略中的橋頭堡作用，粵港澳大灣區的建設亦被賦予了新的使命。粵港澳大灣區可以成為國家“雙向”開放的重要平台，擔當“一帶一路”國際運營中心的角色；亦有助於推動區域合作向更高層次、更深領域、更廣範圍發展，其輻射半徑更將延展至東南亞國家，成為聯通“一帶一路”的重要門戶，推動粵港澳企業聯合“走出去”，在國家開放中發揮重要的平台功能；有利於澳門更好融入國家經濟體系，確保澳門長期繁榮穩定。而且，粵港澳大灣區不僅僅是區域經濟發展、大灣區城市發展的戰略需要，還是區域整體統籌、推進大灣區城市之間一體化和融合發展的需要。

打造粵港澳大灣區對深化“一國兩制”的成功實踐和助力國家“一帶一路”建設意義重大，過程中對澳門進一步推進經濟適度多元和持續發展具有深遠、積極的政治和經濟意義。澳門與內地是命運共同體，澳門融入粵港澳大灣區城市群的發展是對接國家發展戰略，是民心所向，大勢所趨，也是歷史的必然選擇。

大灣區建設將成為未來粵港澳區域合作的重點工作，澳門通過參與

粵港澳大灣區國家發展戰略，澳門將進一步擴大發展空間，走上可持續發展的道路。澳門需要如何做好準備，迎接新的挑戰與機遇，需要制定何種相應的發展策略，需要及早明確。研究和推動粵港澳大灣區建設，具有較大的研究價值和實踐意義。

## 2. 研究的主要問題

本研究以融入粵港澳大灣區建設為基本出發點，探討粵港澳大灣區建設過程中澳門的角色與使命。在融入國家發展大戰略中，結合《五年發展規劃》提出的區域合作規劃方向，尤其是推動粵港澳大灣區建設方面的內容，研究發揮澳門的獨特的優勢，推動澳門進一步融入國家的發展，同時促進澳門經濟發展的相應策略。具體而言，初步擬重點包括如下以及內容：

- 深入分析“粵港澳大灣區”建設的現狀、制度環境以及發展前景；
- 探討澳門在“粵港澳大灣區”中的角色和功能定位；
- 探討粵澳合作發展的現狀及存在的問題；
- 重點研究和探索打造粵港澳大灣區深度融合的重點領域與實施對策；
- 其他相關性議題。

### 1.4 研究方法

研究方法主要包括：文獻研究分析、實地調研、深度訪談、定性與定量分析相結合的研究方法等。

## 1. 文獻研究分析法

本次研究將盡可能的搜索一定數量的相關文獻資料，包括有關的官方公佈文件、學術理論、概念和統計數據等，並對該等文獻資料進行系統的歸納整理、鑑別分析和總結，再獲取當中有用的信息或啟示，作為研究的基礎。

## 2. 實地調研法與深度訪談法

計劃走訪“粵港澳大灣區”範圍內的幾個重要城市進行“田野式”的實地調研考察，並與當地的相關專家學者或官員進行深度交流座談。

## 3. 定性分析與定量分析相結合的研究法

定性分析法是通過描述性的語言對事物的性質、特徵進行抽象概括。定量分析法是運用較大量數據、函數等展現事物的面貌，是對事物特徵的具體概括。只有定性分析與定量分析相結合才能對事物的性質、特徵做出準確、全面的把握。本研究在對澳門融入“粵港澳大灣區”建設的分析過程中，既有對現象的事實描述和定性分析，也將引用較大量、詳實的統計數據，以定性分析和定量分析相結合的綜合手段進行深入論證。

## 第二部分 粵澳合作現狀與存在的問題

粵澳合作源遠流長，兩地過去幾十年來一直保持緊密交往。回歸祖國以來，澳門與廣東之間的融合程度與日俱增。隨着 CEPA 的簽署及《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020 年）》的落實，澳門與廣東合作趨向目標清晰和全面務實，雙方於 2011 年簽訂了《粵澳合作框架協議》，將合作層次提升上一新台階。回歸後，粵澳建立了粵澳合作聯席會議制度，雙方在基建互聯互通、經貿、教育、旅遊、文化等多方面攜手合作，本澳特色優勢向廣東延伸，粵港澳大灣區一小時生活圈漸見成形，兩地取得階段性的合作成效，為兩地的可持續發展和民生改善注入動力，但同時也存在客觀的問題，值得我們重視和總結過去的經驗，正視存在的問題，有利於未來更多、更深、更緊密的合作。

以下重點對《粵澳合作框架協議》簽署後粵澳合作服務貿易、產業合作、基建互通、橫琴開發、通關便利、民生保障等相關最新情況及兩地合作存在的問題作出分析。

### 2.1 粵澳合作現狀

#### 2.1.1 簽署《粵澳合作框架協議》，引領粵澳協同發展

為持續推進粵澳兩地的合作交流，建立長期的合作機制，澳門與廣東省政府於 2011 年 3 月 6 日在北京簽署《粵澳合作框架協議》（簡稱《協議》，（見圖 1））。《協議》有力推動粵澳深化合作領域、提升合作成

效，提出了產業協同發展、共同開發橫琴、研究共享社會公共服務等一系列緊密合作的舉措，為兩地共同打造世界級的新經濟區域和優質生活圈，為澳門特區建設成為世界旅遊休閒中心、加快經濟適度多元化步伐創造了更有利的條件，為廣大澳門居民的就業、學習和生活，以及澳門企業的提升發展創造了嶄新的機遇。

在《協議》安排下，粵澳兩地增設工作機構、諮詢小組及民間合作等機制，設有食品安全合作、科技、中醫藥產業、交通銜接、環保、勞動及社會保障、緊急醫療和消防救援、應急管理聯動機制等專責小組，推進相關範疇的工作。自 2011 年簽署《協議》後，粵澳兩地政府每年都有年度重點工作。

在“一國兩制”方針指導下，粵澳合作將秉持《協議》的平等協商、互利共贏、優勢互補的基本原則，推進粵澳更緊密合作，推動廣東科學發展和澳門經濟適度多元發展。



圖 1：《粵澳合作框架協》簽署儀式

圖片來源：澳門新聞局網站

### 2.1.2 粵澳兩地基本實現服務貿易自由化

2003年簽訂的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱《CEPA》），為內地和澳門合作揭開了新的一頁，為兩地創造了互利共贏的良好條件。2004年1月起，《CEPA》全面實施，2005至2013年間，雙方共簽署10項補充協議（表1），內容主要是擴大貨物貿易、服務貿易及貿易投資便利化的範圍。透過《CEPA》，澳門有機會開拓龐大的內地市場，同時，內地企業亦可以通過澳門平台加快與世界接軌，融入全球經濟。《CEPA》已在一定程度上提升了粵澳兩地服務業的水平，增加了共同開拓海外市場的競爭力。

服務貿易自由化是內地與澳門合作升級、深度融合的重要里程碑。為推動內地與澳門基本實現服務貿易自由化，進一步提高內地與澳門經貿合作的水平，內地率先在廣東省對澳門基本實現服務貿易自由化。自2015年3月1日起實施的《CEPA關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》（以下簡稱《廣東協議》），以廣東為試點積累先行先試的經驗，為內地全境與澳門之間實施全面服務貿易自由化打下基礎。

《廣東協議》是在CEPA及其補充協議的基礎上加深廣東省服務業對澳門的開放程度，首次採用負面清單加准入前國民待遇的創新管理模式，使兩地基本實現服務貿易自由化。《廣東協議》實施後，廣東對澳門開放的服務部門多達153個，涉及世界貿易組織服務貿易分類標準160個部門的95.6%，按照世界貿易組織服務貿易分類標準要求，已達到了服務貿易自由化的目標。此外，《廣東協議》中實行國民待遇的服務領域有58個，包括會議服務、飯店和餐飲服務、導遊服務等。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 經濟財政司司長辦公室：《〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》簽署，載於：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=84631&PageLang=C>。

可以說，CEPA《廣東協議》是粵澳服務貿易合作一大制度創新成果，這讓澳門更好地發揮中葡商貿合作服務平台角色，既吸引外國企業尤其葡語國家投資者通過澳門進入廣東投資，亦協助廣東企業及資金通過澳門進入國際市場，為廣東“引進來、走出去”提供穩健的雙向平台。同時，《廣東協議》對於澳門相關服務業界擴大市場範圍起到積極的作用，特別有助澳門會展業、旅遊業及物流業的發展，有利於澳門經濟適度多元。

表 1 CEPA 開放重要時間節點

日期	事件	摘要
2003 年 10 月 17 日	CEPA 簽署	—
2004 年 10 月 29 日	補充協議簽定	對更多原產澳門貨物實行零關稅，擴大開放及新增部份服務行業
2005 年 10 月 21 日至 2011 年 12 月 14 日	補充協議二至補充協議八的簽定	逐步開放服務行業，在資格互認、人員流動及貿易投資便利化，進一步加快開放力度
2012 年 7 月 2 日	補充協議九簽定	推出一系列廣東先行先試及橫琴創新政策
2013 年 8 月 30 日	補充協議十簽定	銀行和證券公司的經營和准入條件進一步開放
2014 年 12 月 18 日	《關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》	在廣東省及澳門之間，以准入前國民待遇加負面清單方式全面開放服務貿易領域
2015 年 11 月 28 日	CEPA 服務貿易協議	上述服務貿易協議由廣東省推行至全國範圍

資料來源：作者根據澳門 CEPA 專題網站資料整理。

### 2.1.3 粵澳經貿往來穩步推進

自 2011 年《粵澳合作框架協議》簽署以來，粵澳經貿往來穩步推進，產業合作趨向多方位，即便過去幾年在廣東省外貿下行、澳門經濟經歷

深度調整的背景下，廣東與澳門特區經貿往來仍然向前發展，貿易總額保持上升勢頭，充分體現了粵澳經貿合作的互補優勢和廣闊空間。表 2 顯示，2011 年粵澳進出口貿易總額為 17.76 億美元，至 2015 年持續上升至 23.24 億美元，相當於 2011 年的 1.3 倍。究其原因，澳門對廣東生產及生活原材料的進口需求上升所帶動。

表 2 廣東與澳門特區經貿總額 (2011 - 2015 年)

(單位：億美元)

年份	廣東對澳門出口 (a)	廣東從澳門進口 (b)	粵澳貿易總額 (c)=(a)+(b)	年度變化 (%)
2011	16.37	1.36	17.76	+9.6
2012	16.48	2.34	18.82	+6.0
2013	17.63	3.75	21.37	+13.5
2014	20.64	1.89	22.53	+5.4
2015	21.63	1.61	23.24	+3.2

資料來源：根據歷年《廣東統計年鑒》整理。

此外，隨着粵澳合作的越來越深入，更多澳門企業到廣東投資開業，帶動澳門對廣東投資金額的上升。澳門對廣東的投資總額雖然近五年是有所起伏，但其總趨勢仍然是上漲的。表 3 顯示，2011 年澳門對廣東投資總額約 3.67 億美元，至 2015 年投資總額上升至 7.37 億美元，反映粵澳合作已為澳門企業帶來實實在在的投資機會。

表 3 澳門對廣東的投資總額

(單位：億美元)

年份	澳門對廣東的投資總額	年度變化 (%)
2011	3.67	21.5
2012	2.58	-29.6
2013	3.84	48.9
2014	3.70	-3.8
2015	7.37	99.3

資料來源：根據歷年《廣東統計年鑒》整理。

#### 2.1.4 會展、金融業成為合作重點

會展業是助力澳門經濟適度多元發展的重點產業之一，同時也是粵澳產業合作重點領域之一。《粵澳合作框架協議》把會展列為產業重點合作領域，協議明確提出“完善粵澳會議展覽協會戰略聯盟，探討會展協同發展策略”、“引導會展協會或機構建立聯盟，制訂區域行業規範和標準”、“打造多層次、多領域、優勢互補的粵港澳會展合作平台”等合作內容。

在《粵澳合作框架協議》引領下，粵澳兩地政府建立了會展業合作長效機制，雙方近年取得了系列合作成果，包括：“建立會展業恆常的溝通制度”、“簽署會展業合作協議”、“推動兩地會展行業組織交流合作”、“粵澳會展業人才培訓”、“共同舉辦經貿會展活動”、“相互參展參會”等方面。其中，粵澳兩地已簽署了多份會展業合作協議，包括：《共同打造綠色會展都市合作協議》、《相互支援會展項目的合作協議》、《粵澳會展業合作備忘錄》等（見表 4），這些文件涉及建立會展協會戰略聯盟、鼓勵聯合申辦展會及合作辦展、共同打造具影響力的會展品牌，以及共同制訂粵澳會展業的合作方向等。

表 4 粵澳兩地近年簽署的會展合作文件

簽署年份	合作文件名稱
2016年8月	《共同打造綠色會展都市合作協議》
2013年12月	《相互支援會展項目的合作協議》
2013年12月	《粵澳會展業合作備忘錄》
2013年6月	《關於促進珠澳會展檢驗檢疫便利化合作備忘錄》
2012年9月	《商務部與澳門特區政府關於加強會展業合作協議》
2011年7月	《廣州澳門加強會展業合作協議》
2010年7月	《共同推進海外投資貿易、加強貿易服務平台及推動會展合作備忘錄》

資料來源：根據政府新聞局網站資料整理。

在打造品牌展會方面，“粵澳名優商品展銷會”是兩地政府合辦、影響力較大的會展品牌。自2009年起，澳門貿促局與廣東省商務廳每年在澳門合辦“粵澳名優商品展銷會”，近年已加入“葡萄牙商品展銷區”及“青年創業展區”等創新元素。至2016年，“粵澳名優商品展銷會”共舉辦了八屆，2011至2016年間，展銷會安排超過4,300場洽談配對、促成超過50項粵澳合作項目的簽署、超過73萬人次參會。除“粵澳名優商品展銷會”外，本澳相繼與廣東其他城市舉辦雙向的會展品牌展會合作，包括“澳門·山中繽紛產品展”、“澳門·江門名品展”、“澳門·廣州名品展”、“澳門·佛山名品展”等。應當說，粵澳兩地具有會展品牌合作的強烈意願，廣東特色元素已通過會展品牌逐步向澳門市場延伸，並借本澳商貿平台向國際市場展示形象。

在相互參展參會方面，廣東企業積極參與本澳舉辦的“澳門國際貿易投資展覽會”（MIF）“澳門國際環保合作發展論壇及展覽”（MIECF）等重點展會，而澳門企業亦樂於參與廣東舉辦的“中國進出口商品交易

會”（廣交會）、“中國國際中小企業博覽會”、“中國加工貿易產品博覽會”及“廣東 21 世紀海上絲綢之路國際博覽會”等，雙方已形成雙向參會參展的合作機制。

宏觀來看，粵澳會展業合作已有基本的合作框架，亦取得階段性的成果，未來將進入提質發展階段，更注重合作過程與本澳“一個中心、一個平台”的定位更緊密結合，融匯更多創新創業和葡語國家新元素，這對兩地企業，特別是中小企拓展市場、拓寬發展空間帶來助力。

在“一國兩制”下，澳門《基本法》繼續賦予本澳自由港地位，不實行外匯管制政策，保障資金流動及進出自由，這成為粵澳金融合作最大的特點和優勢。粵澳金融合作呈現出幾個特點：

第一，重視合作機制的完善。為推動《粵澳合作框架協議》各項金融合作的有效執行與落實，金管局與廣東省及國家部委駐廣東省的相關單位（包括廣東省金融辦、中國人民銀行廣州分行、廣東銀監局、廣東保監局、廣東證監局等）及兩地的行業協會組成了“粵澳金融合作專責小組”，透過每年工作會議就各項金融合作進行討論、交流和跟進。

第二，粵澳金融合作以推動人民幣跨境業務放在首位。2009 年 7 月，人民銀行與國務院相關部門聯合公佈了《跨境貿易人民幣結算試點管理辦法》，允許澳門銀行經營跨境貿易人民幣結算業務。隨著澳門與內地融合的不斷加強，人民幣在澳門已經廣泛流通使用，人民幣業務促進了澳門金融機構業務多元化。一方面，中國銀行澳門分行於 2015 年 8 月獲中國人民銀行批准，為葡語國家銀行提供人民幣清算服務，進一步確立了澳門作為中葡人民幣清算平台的地位；另一方面，銀行業利用澳門優勢，積極開創新產品，為居民提供存款、保險、債券、基金等一系列人民幣產品，滿足市場需求。

第三，橫琴自貿片區作為粵澳金融合作創新的試驗田。在橫琴實施的粵澳合作金融創新舉措包括：① 2012 年 7 月簽訂的 CEPA 補充協議九，

將澳門銀行進入橫琴的資產規模要求由 60 億美元降低至 40 億美元；②澳門國際銀行於 2014 年 1 月在橫琴設立了代表處，大西洋銀行於 2017 年 1 月以“准入前國民待遇加負面清單模式”在橫琴設立分行；③在橫琴實現人民幣跨境直貸業務，例如，向橫琴區內“珠海十字門中央商務區建設”、“珠海橫琴佳景美食廣場項目發展有限公司”及“橫琴金融投資有限公司”合共發放 7,500 萬人民幣直接貸款。

第四，粵澳金融基建加強對接。在中國人民銀行的支持下，通過粵澳金融合作機制，澳門成功建立了兩個支付清算系統，一是澳門元即時支付系統 (MOP RTGS)，二是人民幣即時支付結算系統 (RMB RTGS)。其中，RMB RTGS 有助加快人民幣交易的資金結算，促進中資和本澳銀行有效協助內地企業“走出去”拓展市場，由此便利葡資銀行帶動葡資企業進入龐大的內地市場，尤其是粵港澳大灣區的市場。

第五，粵澳跨境支付創新成果。2015 年 6 月，橫琴蓮花大橋穿梭巴士受理金融 IC 卡正式啟動。該項跨境支付工具創新被列入廣東省首批可複製可推廣經驗的 27 項改革創新措施之一。工商銀行廣東自貿區橫琴分行與工銀澳門共同研發了“琴澳粵通卡”，為兩地牌車主提供停車費、通行費等繳費便利。

在 CEPA 先行先試和橫琴自貿區優惠措施下，粵澳金融合作在過去五年向前邁進一步，兩地金融業進入加快連接與融合的階段，以橫琴為核心的金融業合作取得了一些成果。誠然，兩地金融業合作仍存在不少困難，但隨着國家雙向開放以及“一帶一路”戰略的全速啟航，粵澳兩地須打造金融業合作的新模式，促進兩地金融市場的深度融合，共同把握國家發展窗口期的金融機遇。

## 2.1.5 旅遊、文創合作駛入快車道

### 1. 粵澳旅遊合作現狀

澳門回歸以來，粵澳兩地旅遊業一直合作無間，兩地旅遊合作取得了豐碩成果，這種基於優勢互補、互惠互利、共存共榮的合作夥伴關係，使粵澳發展漸成為具國際知名度的大旅遊區。

《粵澳合作框架協議》簽署後，澳門正積極深化與廣東互惠互利的旅遊合作關係。綜觀而言，在 CEPA 和既有旅遊合作框架下，粵澳旅遊合作主要集中在聯合推廣、旅遊產品合作和行業管理三大層面。

在聯合推廣方面，粵澳兩地以“深化海外聯合推廣”和“發揮澳門平台作用”為主要合作途徑。①澳門聯手廣東開拓葡語國家和東南亞等海外市場，推廣“一程多站”聯線及各地旅遊產品，已分別於葡萄牙、新加坡、馬來西亞、泰國及等地提供平台讓各地業界進行合作，擴大了“一程多站”的合作地域範圍；②透過充分發揮澳門平台的角色，本澳先後組織了台灣地區、新加坡、日本、泰國、印尼、印度等外地旅遊業界前往廣東考察，加深外地業界對粵港澳大旅遊區發展情況的瞭解，藉此吸引海外業界共同參與開發大灣區的聯線旅遊產品。

在開拓多元旅遊產品方面，粵澳積極落實《粵澳合作框架協議》旅遊範疇的工作，響應國家“一帶一路”戰略。相關工作包括：

① 在“一帶一路”沿線地區推廣“一程多站”旅遊產品，聯同區域旅遊合作單位探討發掘多元化旅遊路線，並積極與“中國海上絲綢之路旅遊推廣聯盟”成員共同開發新旅遊產品及加強推廣等。

② 粵澳近年積極探索高鐵旅遊、遊艇自由行等新興的旅遊產品合作。一方面，充分利用內地高鐵建設及延伸的契機，粵澳兩地加強宣傳高鐵旅遊，已於武漢、南京、合肥、長沙、成都、鄭州、重慶等高鐵沿線城市舉行推介洽談會。另一方面，隨著廣珠城軌的開通，澳門與廣東

的旅遊合作已突破原有的地理範圍，逐步由粵西、粵東城市擴展至韶關、清遠等粵北城市。

③ 探討廣東和澳門合作開發海上旅遊，這對於促進粵澳兩地經濟發展，共同維護國家海洋權益，具有特別重要的意義。經雙方努力，澳門海事及水務局與廣東海事局於 2015 年 5 月簽署了《粵澳遊艇自由行試點海事工作安排》，成功實現了兩地證照互認、信息互通，建立了遊艇通行新模式。<sup>2</sup> 2016 年 11 月，粵澳合作以先行先試的方式，啟動了“中山澳門遊艇自由行”項目，這種在“一國兩制”下實施遊艇自由行的合作模式是全國首創。

在行業管理監督方面，粵澳兩地主要在打擊零負團費、黃金週旅遊通報機制及擴大《優質誠信澳門遊》影響力的方面開展合作。其中，自 2003 年以來，澳門特區政府旅遊局和廣東省旅遊局每年在春節和“十一黃金週”期間實施黃金週旅遊通報機制。此外，深澳雙方於 2010 年 4 月建立了旅遊訊息互換機制，透過有關機制，加強兩地在行業管理方面的合作，促進兩地旅遊業的健康發展。

## 2. 粵澳文創合作現狀

在 CEPA 和現有粵澳合作框架下，兩地文創合作主要集中“文化創意產業發展”、“演藝人才交流合作”、“深化粵澳文博合作”和“加強粵澳文化合作規劃”等四大方面。主要合作成果包括：

1) 編制《粵港澳文化交流合作發展規劃 2014-2018》是粵澳強化文創產業協同發展的頂層設計。“2014 年粵澳合作聯席會議”期間，澳門文化局與廣東省文化廳廳長共同簽署《粵澳文化交流合作發展規劃 2014-2018》，藉此確定未來幾年兩地文化交流合作的發展方向、主要任務、重點項目和實施步驟。

<sup>2</sup> “粵澳合作先行先試 澳門中山遊艇自由行開通”，澳門特區政府新聞局：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=106393>

2) 2011年6月，“第十一屆華語電影傳媒大獎”頒獎禮將落戶澳門，成為《粵澳合作框架協議》簽署後兩地文化產業合作的首個試點項目。

3) 加強粵港澳三方電影項目的合作與交流、培養三地電影人才以及建立三地電影投資合作渠道。

4) 積極參與深圳文博會，文化局已連續六年組織參加中國（深圳）國際文化產業博覽交易會，並籌設“澳門館”以打造澳門品牌的特性，宣傳推廣本澳文創商品及品牌。

5) 強化演藝人才交流合作，包括鼓勵比賽及演出經驗，加強兩地青少年交通互動。

6) 粵港澳三地文博機構繼2005年聯合舉辦“東西匯流—粵港澳文物大展”後，2013年再度攜手合作舉辦第二次大型展覽“海上瓷路—粵港澳文物大展”。

從目前趨勢來看，粵澳旅遊和文創合作已駛入快車道，雙方努力打破區域和制度的限制，促使兩地資源、人才和產品服務能雙向流動，加快兩地產業的協同發展。

### 2.1.6 青年創業創新合作展新機

粵澳兩地政府高度重視青年人的創業支援，希望透過各項政策措施，做到“扶上馬，送一程”。廣東自貿區三個片區的設立，為澳門與內地青年人的創業創新提供了新的發展空間。

作為粵港澳緊密合作示範區，橫琴新區成為了澳門青年“走出去”創新創業的試驗田。2015年，粵澳合作啟動了“橫琴澳門青年創業谷”項目，從場地、資金、優惠政策和服務機制等方面提供一條龍的服務，為澳門青年提供創業平台。

自創業谷設立以來，橫琴新區積極吸引更多澳門青年才俊來新區創業發展，著力向澳企招手。橫琴創業谷對澳門創業項目提供多項政策優惠，包括：免辦公場地租金一年；享受橫琴企業稅收及個人所得稅優惠政策；等等。創業谷的首個項目是與澳門科技大學簽署的，項目借助橫琴新區廣闊平台，在橫琴新區共同打造“政、產、學、研、孵”一體化的“澳門科技大學青年創新創業基地”。其後，亦有不少項目陸續進入創業谷發展。截至 2016 年 6 月，橫琴創業谷有 124 家企業入駐，其澳門企業佔 93 家<sup>3</sup>，遍及資訊科技、文化創意、會展等領域。2016 年，橫琴創業谷繼續與本澳產、官、學、研保持良性互動，並接待了多個澳門代表團入谷考察，以及先後與部分澳門院校達成合作意向，澳門城市大學亦將在創業谷設立創業研習基地。

2015 年 5 月，經濟局與廣州市人力資源和社會保障局簽署了《關於共同推進穗澳青年就業創業合作》，涉及推動青年人才就業創業交流、舉辦青年創業大賽、組織企業到兩地開展招聘會、建立穗澳青年創業孵化基地等內容。2016 年 6 月，澳門經濟局與廣州南沙霍英東研究院在南沙共同簽訂《關於共同推進廣州、澳門青年創業孵化的合作協定》，雙方承諾發揮各自優勢推動兩地青年創新創業。

特區政府支持澳門青年透過區域合作創新創業，著力將青年創業的支援範圍擴展至廣東自貿區三個片區。澳門特區政府扶持青年創新創業的部分政策已延伸至創業谷，其中澳門青年創業項目宇宙盒子率先享受澳門特區政府創意產業扶持資金 30 萬元的政策扶持。<sup>4</sup>

今年 5 月，特區政府透過澳中致遠投資發展有限公司在中山創辦 760 “澳門互動區”的一站式青年創新創業平台。這個平台是澳門和中山

<sup>3</sup> “獲獎澳青創商號代表瞭解投資環境 中總青委會組企業考察橫琴”，《澳門力報》2016 年 6 月 27 日。

<sup>4</sup> 澳門日報：《橫琴全面構建琴澳命運共同體》，見：[http://www.macaodaily.com/html/2017-03/01/content\\_1161032.htm](http://www.macaodaily.com/html/2017-03/01/content_1161032.htm)。

在粵澳合作框架下支持兩地青年發展的新合作模式，也是兩地共建“粵澳全面合作示範區”首創項目。梁維特司長在主持揭牌儀式時指出，760“澳門互動區”有助澳門青年一步跨進國家發展快車列，與中山其他青年創新創業基地發揮優勢互補作用，為兩地青年創業就業提供更多機會和平台。<sup>5</sup>

總的來看，通過粵澳合作機制，兩地青年在區域上的合作交流已踏出了重要一步，在橫琴創建了粵澳青年創新創業的載體，匯聚了一批澳門初創企業，搭建青年雙向交流的基本格局。

### 2.1.7 粵澳共同參與橫琴自貿片區開發

2016年4月，廣東自貿區於正式掛牌，自貿區包括廣州南沙、深圳前海蛇口、珠海橫琴三大片區，總面積達116.2平方公里。按照國務院批覆的總體方案，廣東省自貿試驗區以制度創新為核心，依托港澳、服務內地、面向世界，目標要建成一個粵港澳深度合作的示範區，打造成“21世紀海上絲綢之路”重要樞紐和全國新一輪改革開放的先行地。

在近年粵澳共同開發橫琴的實踐中，伴隨著面對國內外環境的深刻變化以及複雜多變的形勢，澳門和橫琴合作逐漸形成和發展起來，並已在經貿、金融、跨界交通和民生等領域有所耕耘，取得了初步成果。

**其一，橫琴試驗粵澳合作系列的制度創新，打造國際化、現代化、法治化的營商環境。**廣東自貿區主要政策創新包括：①實行“外商投資准入前國民待遇加負面清單”管理模式；②進一步取消或放寬對港澳投資者的經營範圍、股比限制、資質要求等門檻限制；③實施貼近澳門的稅務，為澳門企業和居民提供的稅務，給予企業所得稅、貨物出口退稅

---

<sup>5</sup> 澳門日報：《梁司主持760“澳門互動區”揭牌》，見：[http://www.macaodaily.com/html/2017-05/18/content\\_1179525.htm](http://www.macaodaily.com/html/2017-05/18/content_1179525.htm)

等稅務優惠，對符合條件的橫琴澳資企業，減按 15% 稅率徵收企業所得稅；④向在橫琴工作的港澳居民提供個人所得稅稅負差額補貼等；⑤創新行政管理體制，採取“一線放寬、二線管住、人貨分離、分類管理”的分線管理原則；⑥實施橫琴口岸 24 小時人員通關、澳門單牌車便利進出橫琴等便利措施等。“單牌車”政策的落地實施，標誌著廣東自貿區制度創新的一項重大突破，在“單牌車”政策推動下，在橫琴投資和就業的澳門居民將更便利往來澳門和橫琴，具有正面意義。誠然，本澳居民期望橫琴能落實中央政府的初心，將“單牌車”的受惠範圍盡快擴大，實實在在惠及更多的澳門居民。

**其二，粵澳合作產業園項目業已動工，搭建中小企發展平台。**按照《粵澳合作框架協議》，粵澳兩地在橫琴共建 5 平方公里的粵澳合作產業園區。為推動澳門企業參與橫琴粵澳合作產業園發展，澳琴雙方密切溝通並建立了機制，由澳門特區政府向橫琴方推薦入園項目。在 2014 年 4 月首批 33 個澳門推薦項目之中，16 個項目已進行土地招拍掛程式及已完成拍賣土地，涉及投資金額約 800 億澳門元，涵蓋旅遊休閒、文化創意、高新科技、科教研發及商貿物流等範疇<sup>6</sup>，而特區政府於去年 11 月再推薦 50 個項目進入橫琴粵澳合作產業園發展，涉及行業包括旅遊休閒、物流商貿、科教研發、文化創意、高新技術及醫藥衛生等。<sup>7</sup> 粵澳合作產業園區有助帶動本澳中小企業參與區域合作，便利澳門居民在橫琴創業就業，助力澳門產業適度多元和橫琴創新發展。然而，不少業界反映，粵澳合作產業園區顯得零碎分佈，5 平方公里的項目落實進度滯後，令本澳中小企在橫琴獲得的發展機會十分有限。

<sup>6</sup> 澳門新聞局：《特區政府推薦第一批餘下 50 個項目進入“粵澳合作產業園”》，<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=105904>

<sup>7</sup> 同上注。

**其三，粵澳中醫藥合作邁入快車道。**澳門與廣東省在橫琴建設中醫藥科技產業園，期望透過澳門連接葡語國家的橋樑作用，以及世界衛生組織在澳門設立傳統醫藥中心的優勢，推動中醫藥產業化和國際化。2016年，粵澳中醫藥科技產業園在政策創新、園區基礎建設、招商引資、人才培訓等方面做了大量工作，突出推進面向葡語國家的交流合作，多管齊下推進園區建設。

在政策創新方面，粵澳中醫藥園取得了兩大突破：一是允許產業園使用澳門的產品進行各種劑型的生產線的藥品生產管理規範認證（GMP），同意澳門企業的產品在產業園生產，但所生產的產業要全部銷往境外；二是允許產業園的檢測中心同時向園區內的企業提供檢驗服務。<sup>8</sup> 這些制度創新助推園區產品邁向國際市場，也減省了澳門藥企的檢測成本，增加園區企業的發展後勁。產業園亦與多家本澳中小企業進行多次洽談。截止2016年8月，已完成註冊的澳門中小企業有9家。<sup>9</sup>

**其四，橫琴創業谷成澳青內地創業試驗田。**2015年，粵澳合作啟動了“橫琴澳門青年創業谷”項目，從場地、資金、優惠政策和服務機制等方面提供一條龍的服務，為澳門青年提供創業平台。橫琴創業谷對澳門創業項目提供多項政策優惠，包括：免辦公場地租金一年；享受橫琴企業稅收及個人所得稅優惠政策；等等。截至2016年6月，橫琴創業谷有124家企業入駐，其澳門企業佔93家<sup>10</sup>，遍及資訊科技、文化創意、會展等領域。

在廣東自貿區總體方案的引領下，澳琴之間的合作逐步緊密，粵澳兩地所開展的橫琴合作為粵澳融合發展提供了動力，帶動了粵港澳大灣區的共同繁榮與發展。然而，從打造粵港澳深度合作示範區的目標要求

<sup>8</sup> 《橫琴粵澳產業園十二重點項目今動工 中醫藥園澳產業外銷》，《澳門日報》2016年2月26日。

<sup>9</sup> 粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司網站：《澳門中聯辦研究室主任劉斌一行赴粵澳中醫藥產業園調研》，[http://www.gmtcpark.com/news\\_view.php?newsid=564&kind=1](http://www.gmtcpark.com/news_view.php?newsid=564&kind=1)。

<sup>10</sup> 《獲獎澳青創商號代表瞭解投資環境 中總青委會組企業考察橫琴》，《澳門力報》2016年6月27日。

來看，橫琴對澳門持續發展和經濟適度多元發展的支撐力度還不夠，部分合作共識在落實過程中出現“變形走樣”的情況，與澳門共拓“一帶一路”和中葡商貿合作服務平台機遇的聯動合作還不夠深入。

### 2.1.8 基礎設施及通關便利日漸完善

《粵澳合作框架協議》對粵澳基礎設施對接及通關便利已作出部署，具體提出“統籌跨界基礎設施規劃、建設和運營，創新通關便利政策，推進人流、物流、資金流和信息流便捷互通，促進區域融合發展，為澳門經濟適度多元發展注入新動力”的總目標。目前看來，協議目標中已有一部分實施，但在通關創新政策上仍有進展不符預期的事項。

在基礎設施對接方面，粵澳合作目前的工作集中在加快跨界高速公路及配套工程建設，推進港珠澳大橋等項目的規劃建設，與廣珠城軌交通形成無縫銜接。其中，全長接近 55 公里港珠澳大橋預計於 2017 年底具備通車條件，據報導，港珠澳大橋澳門口岸管理區項目建設預計今年年底完成。<sup>11</sup> 通車後，港珠澳大橋連接珠江口東西兩岸，屆時將刺激三地的物流貨運，豐富往來三地的交通和旅遊模式，為粵港澳大灣區的構建奠定基礎。目前，港珠澳大橋已確定將試行“合作查驗、一次放行”的創新通關模式，但其珠澳人工島之車輛進出管理安排目前尚未有清晰的定案。

2013 年 11 月國務院副總理汪洋訪澳期間，中央正式批准粵澳新通道項目，允許其採取“合作查驗、一次放行”的 24 小時通關模式。根據資料，粵澳新通道（青茂口岸）項目將是一個客運通道，並作為拱北口岸的附屬口岸，屬全封閉旅客過境專用性質，僅供行人使用，日通關客流量約

---

<sup>11</sup> “港珠澳大橋澳門口岸有望年內建成”，澳亞網：[http://www.imastv.com/news/macau/politics/2017-3-8/news\\_content\\_143799.shtml](http://www.imastv.com/news/macau/politics/2017-3-8/news_content_143799.shtml)

20-25 萬人次<sup>12</sup>，預計於 2017 年第三季動工。粵澳新通道項目建成後將成為珠澳創新通關模式的標誌，以及兩地邊境的新地標。作為本澳重要的集體運輸基建，澳門輕軌氹仔段已確定向廣珠城軌橫琴站延伸。廣珠城軌橫琴站已封頂，並已規劃預留空間，在橫琴口岸與澳門輕軌對接，但旅客通關模式能否創新、便民尚是未知之數。基建合作較差的是珠三角五大機場的合作，未有太大的突破和成果。

通關制度是基礎設施能否發揮最大效益的關鍵。通關管理是一個比較複雜的系統工程，粵澳雙方近年在口岸通關管理有不少的創新合作亮點。其一，珠澳口岸自 2014 年 12 月 18 日起實施新的通關安排，即關閘 - 拱北口岸開閉關時間分別提前和延後各 1 個小時，貨檢通道開放時間維持現狀，而橫琴口岸則實施 24 小時通關政策。<sup>13</sup> 此舉便利內地旅客來澳旅遊，促進粵澳人員更自由和彈性跨境流動。其二，配合國家採用“合作查驗，一次放行”的創新通關模式，粵澳雙方在港珠澳大橋和青茂口岸有序展開創新通關的工作，雙方已確定此兩口岸率先實施創新通關制度；其三，在分線管理的創新模式下，橫琴自去年 12 月起實施“單牌車”政策，實施一次性臨時過境車輛管理，落實澳門機動車進出橫琴（僅限在橫琴行駛）的國家目標；其四，對出口供澳建材實施“一次申報、分批出境”監管模式，單批次貨物通關時間從 20 多分鐘縮短到 3-5 分鐘，企業成本降低 75%，亦建立珠澳陸路口岸小客車檢查結果參考互認機制，節約通關時間 40%。<sup>14</sup>

應當說，粵澳基建合作和通關模式創新已取得一定的進展，但與《粵澳合作框架協議》訂定的目標仍有落差，如探索實施貨物“單一窗口”

<sup>12</sup> “粵澳新通道項目聯合介紹會”，澳門特區政府新聞局：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=61289>

<sup>13</sup> “澳門珠海之間口岸下月 18 日起實行新的通關安排”，澳門特區政府新聞局：<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?PageLang=C&DataUcn=83833>

<sup>14</sup> “廣東自貿區即將 2 周年，南沙、橫琴開始放大招了！”見：<https://mp.weixin.qq.com/s/>

通關及拱北口岸實現 24 小時通關仍未落實，同時，通關模式也未有針對往來粵澳的商務旅客作出針對性安排，這些工作的滯後已對兩地要素流動產生一定的成本，造成貿易暢通的落實有所折扣，未來在大灣區建設中須予以重視和完善。

表 5 澳門各客運口岸通關時間

客運口岸		開放時間
名稱	海 / 陸 / 空	
外港客運碼頭	海	24 小時
內港客運碼頭	海	現時暫停開放
氹仔客運碼頭	海	24 小時
關閘口岸	陸	06H00 - 01H00
珠澳跨境工業區口岸	陸	24 小時
路氹新城口岸	陸	24 小時
澳門國際機場	空	24 小時

資料來源：澳門海關

## 2.1.9 社會民生事務合作日益豐富

### 1. 教育合作方面

粵澳教育合作主要集中在高等教育、非高等教育和人才交流培訓等領域。

粵澳兩地高等教育呈現緊密合作的勢頭。橫琴澳門大學新校區當是粵澳教育合作創新的一大亮點項目。2009 年，國家授權澳門特區建設約 1.0926 平方公里的澳門大學橫琴校區。在廣東省政府及珠海市政府全面配合下，澳門大學橫琴校區三年內正式啟用，目前澳門大學有學生 10,000 多名，開辦學士、碩士、博士等約 130 多個學位課程，並於 2010

年 11 月獲國家批准設立模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室和中藥質量研究國家重點實驗室<sup>15</sup>，為澳門高等教育發展揭開新的一頁。此外，本澳高等教育輔助辦公室與廣東省教育廳於 2014 年簽署《關於加強粵澳高等教育合作備忘錄》，加強兩地高等教育行政部門的溝通機制，探討落實兩地高校在學術交流、師生交流、合辦研討會、學術及科研合作等方面的可行性。2015 年 12 月，粵澳完成修訂《中山澳門教育交流合作項目》，內容涵蓋高等教育、基礎教育、青年創業及職業培訓等範疇。粵澳兩地也積極在 CEPA 框架內探討本澳院校在內地獨立辦學的可行性。

在中小學加強校際合作方面，粵澳兩地持續推動兩地中小學、中等職業院校加強交流。2011-2015 年間，粵澳兩地促成了澳門與廣東省共 14 對姐妹學校結盟，使締結姐妹學校結盟的數目增至超過 30 間，包括八對職業技術學校。與此同時，本澳為在廣東就讀的澳門籍學生提供資助，受惠“在粵就讀澳門學生學費津貼計劃”的資助城市至今包括珠海、中山、江門、廣州、深圳、東莞和佛山等重點城市。

在人才培養和葡語培訓方面，澳門有不少高中畢業生到廣東中山大學、暨南大學等重點大學就讀本科，而廣東籍學生也有部份選擇在澳門就讀高等院校。澳門大學、澳門理工學院等本澳高校積極與廣東省高校及旅遊業界進行合作，開展旅遊管理培訓和專人培養相關合作，促進粵澳旅遊產業的融合發展。

## 2. 醫療合作方面

醫療衛生是粵澳民生合作又一重點領域，主要在三大方面開展合作，一是防疫及緊急救援工作；二是藥品監督管理；三是醫療專業人員培訓。

在防疫及緊急救援方面，粵澳通過應急管理聯動機制，在過去曾多次合作緊急救援及三次禽流感防控應急演練，雙方積累了跨境突發公共

---

<sup>15</sup> 澳門大學簡介：<http://www.umac.mo/zh-hant/about-um/introduction/about-the-university-of-macau.html>

衛生應急聯合行動的合作經驗。此外，粵港澳三地衛生部門自於 2003 年起共同建立粵港澳傳染病防治溝通合作機制，舉行年度性的粵港澳防治傳染病聯席會議，加強三地應對傳染病的溝通及合作。

在藥品監督管理方面，粵澳雙方建立了粵港澳傳染病防治溝通合作機制、粵港澳突發公共衛生事件應急合作機制、粵澳陸路口岸現場突發事件通報處理機制，同時，本澳政府衛生部門發揮與國家中醫藥管理局及世界衛生組織的聯繫優勢，加強與粵澳傳統醫藥質量及安全性的深度合作。在“粵澳合作聯席會議”和《粵澳合作框架協議》的目標下，粵澳雙方持續開展粵澳中醫藥產業的深化合作，包括：共建粵澳中醫藥科技產業園、開展中成藥開發和檢測產業化標準研究、落實產業園藥品審批創新政策、向外推廣粵澳中醫藥產品等等。

在醫護人員培訓方面，廣東省藥品檢驗所自 2012 年起持續與本澳衛生部門交流藥物快速篩檢技術、購置藥物快速篩檢設備等最新技術，向本澳醫護檢測人員提供適切的培訓。此外，透過落實《CEPA》，衛生局負責協助澳門藥劑師參加國家執業藥師資格考試的報名工作。措施自 2010 年起實施，至今在廣東省報考執業藥師考試的澳門考生共有 45 人。

### 3. 養老保障方面

因應本澳人口老化的趨勢，澳門居民回鄉養老未來將成為趨勢，完善跨境養老保障將是粵澳社保合作的首先工作。養老服務合作是粵澳社保範疇進展相對較快的領域。在這方面，粵澳兩地社保部門已於 2013 年簽署《粵澳養老保障合作協議書》，建立常態化合作機制，共同解決社會保障互通、兩地人員跨境工作生活的社會保障銜接問題。為回應本澳長者內地領取福利的殷切訴求，2015 年 3 月推出粵澳開展在生證明協查合作，為兩地領取養老金的長者提供便利措施。2015 年 6 月，粵澳簽署了《勞動及社會保障相關事務合作專責小組合作協議》，工作先以珠海作試點，積極探討珠澳兩地就業人士在原居地的養老保障銜接。在 CEPA

及國家養老機構規定下，澳門服務提供者可根據已制訂《廣東省居家養老服務規範化指引》在廣東以獨資民辦非企業單位形式舉辦居家養老服務機構，提供在地的居家養老服務。未來，澳門將在橫琴申請澳門“新街坊”項目，積極探索將澳門的教育、醫療、社會保險、通訊等民生配套延伸覆蓋到橫琴，使在橫琴工作、生活的澳門居民可以享受到與澳門本土無差別的公共服務，目前橫琴已完成了澳門“新街坊”項目可行性研究報告。<sup>16</sup>

## 2.2 粵澳合作存在的問題

雖然粵澳合作已有制度基礎，行之經年，成績顯著，但是具體上仍然有改善空間：

### 2.2.1 部分粵澳合作共識在落實過程中變形走樣

決策協調機制決定著區域合作成敗關鍵。早在 2001 年，粵澳兩地建立了“粵澳高層會晤制度”，其後於 2003 年 12 月升級為“粵澳合作聯席會議制度”。在“粵澳合作聯席會議制度”下，粵澳兩地設立了食品安全、勞動及社會保障、共同推進廣東自貿區建設、新通道項目、中醫藥和供水等多個專責小組。

在“聯席會議制度”下，粵澳兩地政府每年會回顧過去一年的工作，並對來年的工作重點作出頂層部署，及時解決合作的困難，並通常簽署若干合作文件。因應“聯席會議制度”的共識，粵澳兩地的對口部門保持恒常聯繫，就推進兩地首長的合作共識，開展具體和細化工作。

---

<sup>16</sup> “橫琴新區管委會澳門事務局 2016 年工作總結和 2017 年工作計劃”，詳見 <http://zwgk.hengqin.gov.cn/macao/zfgzbg/201703/d4287ce543b6416db4184dd9ab683d54.shtml>

不可否認的是，“粵澳合作聯席會議制度”對粵澳合作起到實質的推動作用，尤其是制訂了《粵澳合作框架協議》，加強了兩地產業對接和民生社會服務合作，以及重點解決橫琴發展項目的實際困難問題。隨著區域合作形勢複雜性的增加，以及粵澳合作事項的增加，粵澳合作決策協調機制已出現了一些問題，令兩地首長的合作共識在落實過程中出現變形、走樣。問題主要表現在兩個方面：

其一，在涉及粵澳合作重大決策，如粵澳合作產業園的園址，缺乏中央領導和國家部委的跟蹤協調，致使部分中央惠澳政策在落地時變形、走樣；

其二，廣東省在一些粵澳合作的事項上獲得國家授權有限，如藥物註冊的審批，致使事事驚動中央，令合作進程出現滯後。

其三，珠海市乃至橫琴新區對粵澳合作共識的理解有偏差，尤其是澳珠、澳琴在利益存在不一致的時候缺乏高層次、強而有力、具效率的統籌協調，致使許多合作進展拖慢，偏離國家的初心。

可以預期，要成功實現粵港澳大灣區建設的初心，能夠恰如其分處理好粵港澳發展基礎不一和利益多元訴求，單靠目前的協調機制是無法實現的；倘若不對大灣區協調溝通機制作出創新，大灣區合作進程將受拖累，甚至錯失機遇。

### 2.2.2 CEPA “大門” 漸開 “小門” 關閉

經過十三年多的實施，CEPA 對促進澳門與國家的融合起到不可替代的作用。儘管 CEPA 已多次完善，在廣東推出超過 80 項先行先試的措施，但根據本澳業界反映，CEPA 在落實時仍存在四方面問題。

一是在 CEPA 實施過程中遇到“玻璃門”，被執行部門以各種潛規則和監管指引所阻礙。CEPA 文本只代表宏觀框架初成，但政策落地時常

常出現各地部門的理解與國家的“初心”不同，CEPA 往往要踏實落地尚且不易。

二是 CEPA 對部分行業仍存較高的准入門檻。目前，澳門的金融機構在進駐內地時，准入條件較高。例如，在設立保險公司、證券公司及資產管理公司時，在資產規模、經營年限方面標準太高，與澳門金融業的實際情況有一定差距。

三是 CEPA 未能區分港澳特區的需要和所長以作出針對性安排。過往 CEPA 中澳門內容跟隨香港，香港先有待遇，澳門隨後跟上。但隨著“一帶一路”、“十三五”規劃、“粵港澳大灣區”的推進，澳門特區在國家發展中的功能越加明顯和獨特，但目前 CEPA 是未能對準澳門“一個中心、一個平台”的發展需要作出安排，對澳門開放的要求過於嚴格、缺乏變通。最明顯的例子是，受到 CEPA 目前對“原產地標準”的限制，葡語系國家食品來澳加工，未能利用 CEPA 免關稅的優惠進入內地。未來觀念應該改變，讓港澳兩地與內地的 CEPA 協議應有差異性，體現“配合國家所需，發揮澳門所長”，以凸顯澳門“一個中心、一個平台”的作用及獨特優勢。

四是 CEPA《服務貿易協議》未有對全部服務領域實施國民待遇。《服務貿易協議》的實施標誌著內地全境與澳門基本實現服務貿易自由化，內地對澳門開放的服務部門多達 153 個，涉及世界貿易組織服務貿易分類標準 160 個部門的 95.6%，協議實行國民待遇的服務領域有 62 個。換言之，仍有 91 個服務領域對澳門開放但未實行國民待遇，一定程度上限制澳企在內地市場公平競爭。

### 2.2.3 橫琴開發與中央的初心存在一定落差

2009 年 8 月，國務院批准實施《橫琴總體發展規劃》，將橫琴島納

入珠海特區，著力把橫琴建設成為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區。2012年12月，國家主席習近平在考察橫琴時作出重要指示：“橫琴要探索新模式、新機制，為澳門產業多元化發揮直接促進作用，同時，橫琴要探索新的模式、新的機制，與澳門合作要相互促進，互利共贏，只有這樣才是可持續，才能長久。”<sup>17</sup> 去年，澳門中聯辦王志民主任撰文指出，“無論是珠海特區還是橫琴新區，都是因‘一國兩制’而設立和發展，是‘因澳門而生，因澳門而興’，在豐富“一國兩制”實踐中具有天然的歷史使命和重要責任。”<sup>18</sup>

自2009年啟動開發以來，橫琴新區獲得了國家層面多項創新的政策支持，各項基建項目得到了廣東市政府的傾斜支持，近年其經濟規模有所擴大，吸引了外來高端投資者落戶，這些進展說到底都是建基於國家對澳門“一國兩制”的關心和支持。誠然，八年以來，本澳居民和業界在橫琴開發中的獲得感並不強，更多的意見指出，橫琴新區主要以GDP掛帥，以服務大企業為目標，忽略澳門社會的實質需要，對國家和粵澳合作初心的理解出現偏差。

澳琴合作不暢有三個明顯事例。其一，橫琴粵澳合作產業園園址不清晰，園區項目分散各處。《粵澳合作框架協議》明確指出，“按照《橫琴總體發展規劃》要求，在橫琴文化創意、科技研發和高新技術等功能，共同建設粵澳合作產業園區，面積約5平方公里。”澳門居民一直期望橫琴有一整連片的區域給予澳門企業落戶發展。但從實踐來看，目前只有粵澳合作中醫藥科園是一個集體用地項目，但其他項目的用地也只能分散於橫琴的不同區塊。況且，已公佈的粵澳合作產園園區項目加總起來還差5平方公里一段距離，如《粵澳合作框架協議》談及的文化創意園區也未見蹤影，整體推進進度不符預期。更重要的是，產業園區用地的分

<sup>17</sup> 《探索新模式新機制 習近平：橫琴促澳產業多元》，《澳門日報》，2012年12月13日。

<sup>18</sup> 《王志民：堅守初心，深化合作 為珠澳兩地發展注入新動力》，《澳門日報》，2016年9月5日。

散安排令本澳企業難以“抱團取暖”，向國家申請創新政策也存在行政上的困難。

其二，中葡商貿平台是國家給予澳門的發展定位，屬於國家戰略的一部分，高度應高於橫琴的中拉經貿平台。也就是說，橫琴的中拉平台是配合中葡平台的發展。誠然，橫琴已宣佈要打造中葡商品展示展銷中心和跨境電子商務平台，提出橫琴中拉經貿合作園將於 2017 年中建成，而招商工作也加快進行。橫琴的舉措明顯利用中葡平台的國際知名度和名片，借助與本澳的合作關係，吸聚葡語國家的資源，但這些對澳門中葡平台發展未見有任何好處。目前所看，澳琴雙方在開拓葡語國家、拉美國家市場上未有形成錯位分工和合力，中拉平台甚至在一定程度上與澳門中葡平台形成競爭關係。

其三，“單牌車”政策是一項惠及澳門居民的政策，本應是有獲得感的創新政策，但目前只允許在橫琴有投資的少數商人可以申請，其落實狀況與澳門居民期望有較大的落差。

其四，橫琴與澳門的合作表現出“重經貿、資金投資，輕民生”。由於本土空間不足，澳門十分希望與橫琴合作，在新區發展養老性的項目，但可能由於養老項目的經濟價值不如金融、產業項目，所以，澳琴至今在養老合作用地上可以說是毫無寸進。

上述情況顯示，粵澳合作的難點在於如何做好共同開發橫琴的工作，如何提升澳琴之間的互信度，讓中央利用橫琴促進澳門經濟適度多元的初心得以實現。

#### 2.2.4 澳門企業進入廣東門檻仍然較高

在 CEPA 和廣東自貿區政策疊加下，廣東省及各市政府逐步落實各項創新政策，讓本澳企業更容易進入廣東市場。但是，不少中小企業仍

抱怨在落戶廣東過程遇到各種有形和無形障礙，特別是橫琴投資門檻相對本澳中小微企和新興行業的初創企業實力而言仍然偏高。

橫琴的重要角色是打造澳門經濟適度多元的新載體，本地中小微企到橫琴發展是拓展澳門經濟適度多元的有效途徑。儘管廣東自貿區在制度上進一步降低進入橫琴的企業經營門檻，但橫琴在具體操作層面上還是部分沿用傳統招商引資模式，重點吸引大型和投資規模大的企業（如世界 500 強、中國 500 強的大企業、國企、央企）。除了獲推薦進入粵澳合作產業園的八十多個澳門項目外，仍有不少澳門中小企未能進入橫琴發展。究其原因，橫琴未有一套靈活、寬鬆的澳企落戶准入制度，因此，本澳中小企因資金、實力和規模的不足，難以與大企業、大項目競爭，因而往往錯失到橫琴發展的較佳位置和機會。

### 2.2.5 澳門專業服務提供者在廣東市場的發展未如預期

廣東與澳門的經貿發展已有一定的歷史，推動兩地專業市場的雙互開放和交流是推動兩地服務業合作進入提質發展階段的關鍵。澳門以服務業為主體，法律、會計審計、建築等多個專業服務發展相對成熟，讓本澳無障礙進入廣東市場，對於兩地都是“雙贏”及互惠互利。

誠然，澳門專業服務提供者在廣東市場的發展不如預期。究其原因，內地對本澳仍存三方面的限制：

第一：在沒有完善粵澳資格互認機制下，內地專業服務市場門檻較高，很多專業領域均須考取專業資格才可執業，而粵澳兩地仍未就 CEPA 專業領域建立可操作的資格互認機制；

第二，內地部分行業的專業人士仍擔心澳門專業人士北上“搶飯碗”，因而對澳門開放市場存在內地業界的阻力；

第三，雖然簽署了 CEPA，但因不符合申請資質規定，澳門專業人士

進入內地執業依然困難重重，例如，要百分百符合財政部《會計師事務所跨境執行審計業務暫行規定》標準的港資澳資會計師事務所有限，多數港澳兩地會計師事務所與內地開展業務合作仍存在困難。

綜上所述，雖然回歸後粵澳合作穩步推進，在各個方面取得了長足的進步，但面對兩地日益複雜和多元的發展訴求，在溝通協商機制、CEPA 廣東先行先試、澳琴深度合作、粵澳服務業融合等方面仍存在一系列的不足。面對國家推動大灣區規劃建設的大好時機，粵澳兩地，尤其是澳珠、澳琴之間要花更大的力氣和決心解決深層次的合作問題，做好粵港澳大灣區的“五通”，統籌兼顧，最終是要提升粵澳兩地居民的獲得感和幸福感。

### 第三部分 對《框架協議》提出的 七大合作重點領域的思考<sup>19</sup>

粵港澳大灣區城市群包括香港及澳門兩個特別行政區，以及廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門和肇慶九市。李克強總理在 2017 年政府工作報告中明確提出，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。

為了深化粵港澳合作，充分發揮粵港澳地區的綜合優勢，推進粵港澳大灣區建設，2017 年 7 月 1 日在香港回歸祖國 20 周年暨第五屆香港特區政府成立之時，在國家主席習近平見證下，國家發展和改革委員會（國家發改委）主任何立峰、香港特別行政區行政長官林鄭月娥、廣東省省長馬興瑞和澳門特別行政區行政長官崔世安分別代表國家發改委、香港特別行政區政府、廣東省人民政府和澳門特別行政區政府，在香港簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》（以下簡稱《框架協議》）。《框架協議》在國家主席習近平見證下簽署，意義重大，影響深遠，並同時標誌着大灣區發展規劃的重要階段性成果。

《框架協議》提出以全面準確貫徹“一國兩制”方針，完善創新合作機制，建立互利共贏合作關係，共同推進粵港澳大灣區建設為合作宗旨，並訂下合作目標和原則。《框架協議》推出的合作目標中，包括推進澳門建設世界旅遊休閒中心，打造中國與葡語國家商貿合作服務平台，建設以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，促進澳門經濟

---

<sup>19</sup> 此部分的內容已於 2017 年 8 月初呈交特區政府相關部門參考。

適度多元可持續發展。《框架協議》亦確立在大灣區建設中的七大合作重點領域，包括如下：

- (一) 推進基礎設施互聯互通；
- (二) 進一步提升市場一體化水平；
- (三) 打造國際科技創新中心；
- (四) 構建協同發展現代產業體系；
- (五) 共建宜居宜業宜遊的優質生活圈；
- (六) 培育國際合作新優勢；
- (七) 支持重大合作平台建設。

七大合作重點領域是推進粵港澳大灣區建設的方向和主體內容，本研究將就上述的重點領域作系統的探討和分析，發揮經濟學會作為本澳門民間智庫的作用，供特區政府參考。

### 3.1 關於“推進基礎設施互聯互通”的意見和建議

*基礎設施互聯互通是推進粵港澳大灣區建設的關鍵所在，所以將其排在《框架協議》提出的七大合作重點領域之首位。關於推進基礎設施互聯互通，《框架協議》提出強化內地與港澳交通聯繫，構建高效便捷的現代綜合交通運輸體系……推動各種運輸方式綜合銜接、一體高效。強化城市內外交通建設，便捷城際交通，共同推進包括港珠澳大橋、廣深港高鐵、粵澳新通道等區域重點項目建設，打造便捷區域內交通圈。建設穩定安全的能源和水供應體系，進一步提升資訊通信網路基礎設施水平、擴大網路容量。*

《框架協議》提出的“推進基礎設施互聯互通”主要包括三大範疇：

1. 交通設施；
2. 能源（電力、汽油、燃氣等）和供水；
3. 資訊通信網路基礎設施。

### 3.1.1 加快落實擋潮閘的興建，提升防洪、抗災能力

2017年8月23日，颱風天鴿襲澳，風暴潮碰上天文大潮，十號風球高掛，澳門糟受五十多年一遇的大風災蹂躪，市區滿目瘡痍，停水停電，多不勝數的大樹被連根拔起，更奪走澳門十人性命，當中大部份人亡於潮水當中，如此畫面相信澳門市民仍瀝瀝在目。及後，社會大眾都不分彼此積極救災，解放軍亦加入救援之中，使澳門初步回復並順利抵禦數日後的另一颱風。

風災過後，來自社會的建議和檢討聲音源源不絕，對於澳門抵禦水患的言論更是火熱，當中灣仔河口及內港擋潮閘工程建設成為焦點。其實，早於2016年3月的兩會期間，澳區全國人大代表李沛霖、崔世平、高開賢、林笑雲、姚鴻明、容永恩、梁玉華、陸波、劉藝良、何雪卿聯署提案<sup>20</sup>，建議在澳門管理水域及《粵澳合作框架協定》內深化區域合作，理順內港水患問題，研究建議在灣仔水道河口處興建擋潮閘。擋潮閘由水閘、船閘和管養區域組成，功能以擋潮為主，還兼顧排澇、航運和景觀。然而該河段河域由粵澳分界管理，且分界非常靠近澳門，澳門需要得出粵方的合作和幫助，才能開展計劃。

2017年9月11日，行政長官崔世安帶領澳門代表團赴廣州與廣東省政府進行工作會議，就澳門建設擋潮閘的方案共同商議，會議決定在既有粵澳合作框架下，兩地對口部門加強溝通機制，繼續協調工作，開展擋潮閘工程的深度論證。<sup>21</sup>我們認為，方案除了為澳門內港一帶提供擋潮功能外，珠海灣仔一帶其實也有相同的效益，更可以有美化兩岸景觀的效果，能達到區域合作互利雙贏的良好局面。此外，我們建議在深度論證和興建擋潮閘過程中，徹底解決本澳低窪地區的水患問題的同時，可

<sup>20</sup> “內港水患區域共治首要議題 十代表倡灣仔河口建擋潮閘”，澳門日報 A04 版，2016 年 3 月 10 日。

<sup>21</sup> “粵澳高層共識盡快建擋潮閘”，澳門日報 A02 版，2017 年 9 月 12 日。

考慮增加旅遊休閒元素，研究將擋潮閘發展成為另一新式旅遊景點。

### 3.1.2 完善交通設施聯通

2017年5月，習近平主席曾經在“一帶一路”國際合作高峰論壇上提到，“一帶一路”設施聯通在過去不斷加強和完善，“道路通，百業興”，中國與不同國家在過去四年時間裏規劃和實施一大批互聯互通項目，形成一個複合型的基礎設施網絡。粵港澳大灣區的設施聯通也同樣有着相同的使命和目的，交通掌管經濟發展的命脈，有了發達的基建，自然吸引投資，因此交通暢順、通關便利能推進貨通、人通、財通，是粵港澳大灣區合作發展的重要一環。

粵港澳大灣區基礎設施互聯互通是合作發展的首要工作，廣東省發改委主任何寧卡提到粵港澳大灣區要重點共建“一中心三網”，即世界級國際航運物流中心，多向通道網、海空航線網、快速公交網，形成輻射國內外的綜合交通體系。<sup>22</sup>

澳門回歸祖國之後，在中央政府各項惠澳政策的支持下，通過博彩業專營權改革，大力發展旅遊博彩業，所獲得的經濟發展速度實屬世界罕見。澳門的經濟增長主要由旅遊服務業帶動，而旅遊服務業實質上是由遊客數目的增長而帶動。1999年訪澳旅客數目為640萬，2016年增到接近3,095萬。同期，澳門的常住人口（期末數）由43.8萬增加到64.5萬（當中有18萬是外地僱員）；機動車輛由11萬輛增加到25萬輛。澳門的面積只增加了7平方公里（2016年為30.5平方公里），道路總長只增加了55公里（2016年為324公里）。目前，居住和交通的問題是澳門民生方面首要解決的問題，這歸根到底就是土地資源緊缺的問題。

---

<sup>22</sup> 任澤平，“粵港澳大灣區：打造國際一流灣區和世界級城市群”：<http://finance.sina.com.cn/dav/zl/2017-06-20/doc-ifyhfnr9366936.shtml>

由於房價和租金高企，跨境生活已經成為普遍的現象，而最常見的是日間在澳門工作或上學，晚上和假期在鄰近的珠海、中山居住，當中尤其以在澳門工作的外地僱員為多。為了向居民和旅客的出入境提供方便，在內地相關部門的支持下，近年拱北口岸延長了通關時間，橫琴口岸實施了 24 小時通關，跨境工業區口岸部分時間向所有旅客開放。此舉減輕了通關壓力，但沒有從根本上解決拱北關口的擠迫情況。澳門與內地血脈相連，齒唇相依，兩地人員往來日益頻繁。俗語說：路通則人通，人通則財通，因此，基礎設施互聯互通應該是粵港澳大灣區城市群建設的優先領域。目前，粵港澳三地在經過近 20 年來不斷建設，設施聯通方面已有了很好的基礎，並且日益完善，然而當中仍有不少工作有待進一步加快研究落實，三地的交通設施無縫對接、互聯互通仍有相當大的發展空間，具體包括：

### 3.1.3 加快推動落實粵澳新通道，紓緩其他口岸通關壓力

陸路是澳門和內地交通對接的主要通道，對接的口岸有拱北口岸、橫琴口岸和跨境工業區口岸。在澳門的內地旅客當中，以來自廣東省，尤其是大灣區內的旅客最多。拱北口岸是歷史最長、使用人數最多的口岸，給周邊道路交通造成巨大壓力，包括珠海一方和澳門一方的道路，以致兩邊口岸附近的交通都經常出現擁堵。橫琴口岸雖然是唯一 24 小時通關而且對所有旅客開放的口岸，但是由於橫琴一方的交通接駁不足，使用情況不理想。跨境工業區口岸由於最早設計不是一般的通關口岸，故不具備正常口岸應有的條件，例如，聯檢大樓、停車場、接駁車站等，口岸午夜前只對特定人士開放，一般旅客不能使用。

現時，澳門正着力建設世界旅遊休閒中心，同時政府正不斷與其他相關的城市和單位商討推出一程多站的旅遊產品。這些措施都對澳門出

入口岸服務提升有所要求，近年澳門旅遊業發展快速，旅客量每年超過 3,000 萬人次，當中大部分都是使用拱北關閘口岸，日均客流量達 30 至 40 萬人次，對人口稠密的北區造成非常大的交通壓力。澳門作為世界旅遊休閒中心，旅客的第一印象非常重要，因此口岸的通關能力和舒適度應有所要求，合理分流和減少旅客等候時間成為重要課題。粵澳新通道與關閘距離 800 米，建成後有助紓緩關閘相當一部分的人流，建設估計於今年內動工，並於 2019 年完成，新通道設計日通關流量為 20 萬人次，並且以自助通關為主，設計僅供行人使用，未有計劃設置車輛通關設施。就相關的議題建議政府，加快粵澳新通道的建設，並且嚴格監督工程進度，確保粵澳新通道於 2019 年能如期落成，分流鄰近口岸的通關壓力。

### 3.1.4 增加現有口岸設施配套，提升通關能力

現時拱北關閘口岸是全國最高人流口岸，而且旅客使用人次仍有增無減，對口岸的軟硬件配套方面帶來考驗，在現時粵澳新通道還未正式使用之前，相信拱北關閘口岸仍是旅客和居民的主要選擇，因此拱北關閘口岸，以及其他的口岸亦應持續有效提升其接待能力。關閘口岸的通關能力和舒適度有必要改善。有鑑及此，可供選擇的建議包括：

- 增加口岸硬件設施，大幅增加自助過關通道，提升通關能力；
- 推進“合作查驗、一次放行”在不同口岸實施；
- 實現更多口岸 24 小時通關；
- 增強現時口岸汽車通關處理能力，減少口岸外塞車情況；
- 研究公交過境的可行性；
- 推動研究內地高速公路延線到本澳舊有或日後規劃的通關口岸，口岸直接連接高速公路；
- 調整口岸通關通道分類，加設無障礙通道、無障礙通關設施、

大件行李通道等；

- 實時發佈不同的通關資訊，如旅客、汽車的預計通關時間，方便使用者計劃行程。

### 3.1.5 推進澳門—橫琴、澳門—灣仔等新通道的規劃，促進地區往來更便利

因應澳門單牌車進出橫琴的政策落實和將會進一步放鬆，而目前澳門到橫琴只有一個通道（蓮花大橋），兩地政府應審視未來澳門單牌車進入橫琴的情況，規劃更多交通通道。同時，有意見指，澳門大學至橫琴只有一牆之隔，但澳大的學生需要先坐公車離開橫琴再經蓮花或關閘口岸通關，對在澳大校區內居住的學生造成不便。因此，可考慮積極與內地協商，將整個澳門蓮花口岸搬遷移至橫琴，並在橫琴口岸實施一地兩檢，不僅可以實施創新通關便利模式，同時也可以騰空出澳門蓮花口岸土地，重新規劃未來社會民生發展用途。

此外，灣仔渡輪口岸停航多時，但仍未有其他替代或解決的方法推出，對該口岸的使用者造成相當的不便。由於灣仔口岸因安全問題停用，導致澳門內港和珠海灣仔之間的渡輪停航近兩年，澳門社會要求復航的呼聲很高，值得有關各方重視。今後不僅要復航，而且要有更高標準的口岸設施，更頻繁的航班（除非澳門和灣仔之間的河底隧道建成）。澳門與珠海的灣仔隔河相望，距離只有數十米，灣仔和澳門內港之間行人隧道在社會上討論已有十多年；《粵澳合作框架協議》亦有關於珠海灣仔和澳門媽閣河底人行隧道的規劃內容，惟現時仍未有很大的進展，兩地政府可加強合作，促進地區往來更便利。無論選擇哪一種方案，均有利把澳門核心旅遊區與珠海連接，從而分流旅客，改善兩地口岸周邊交通，更可激活兩地相關社區商業活動。為此，課題組建議：

- 積極與內地協商將蓮花口岸遷移至橫琴，並實施“合作查驗、一次放行”，實施創新通關便利模式，同時重新規劃騰空出來的蓮花口岸土地作未來社會民生發展用途；
- 研究於澳門大學增設特別口岸的可行性，實現方便往來和增加單牌車進出橫琴通道的目標；
- 促進珠海灣仔和澳門內港或媽閣河底人行隧道的規劃和研究；
- 繼續推進珠海灣仔和澳門擋潮閘的研究工作，與人行隧道共同規劃和研究；
- 研究規劃澳門媽閣或氹仔至珠海十字門河底隧道。

### 3.1.6 加快澳氹第四跨海通道建設，理順港珠澳大橋落腳點交通安排

按現時的估算，港珠澳大橋將於 2017 年底或 2018 年全面通車，現時各方口岸和配套都正密鑼緊鼓 24 小時全面趕工，確保工程如期落成。

然而，由於本澳新城 A 區早前因缺砂和其他因素影響，工期滯後，連帶日後港珠澳大橋落成後，只能使用新城 A 區北部路段連接東方明珠一帶，未能以第四跨海通道直接連接路氹城，可預期友誼大橋將要承擔港珠澳大橋口岸所產生的大量車流量，加劇友誼大橋本來已經承擔關閘至路氹城的巨大車流壓力。建議政府：

- 加快澳氹第四跨海通道建設；
- 有條件的情況下盡早規劃和建設新城 A 區道路作分流；
- 同時盡早開展澳氹第五跨海通道規劃；
- 重新規劃現時北區交通，尤其連接港珠澳大橋人工島的路段。

### 3.1.7 完善粵澳城市群之間的軌道交通設施連接

為強化澳門與大灣區其它城市的聯繫，共建宜居宜業宜遊的優質生活圈，建議為澳門與內地的交通對接作全面規劃，包括陸路、海路和地下隧道的全方位對接，以實現多通道分流旅客。

隨着 2019 年輕軌氹仔段將落成並正式通車，以及廣珠城軌延長線第一期預計於 2018 年完工，澳門輕軌將來會與廣珠城軌在橫琴站無縫銜接。屆時，居民和旅客可直接使用輕軌到達橫琴站，轉換廣珠城軌延長線到達長隆公園，甚至中山、佛山和廣州等城市，預計 2022 年廣珠城軌延長線第二期完成後，可直接由橫琴連接到珠海機場。橫琴口岸將成為粵澳第一個軌道交通設施連接點。

其次，粵澳新通道鄰近輕軌青洲站，新的口岸將會在鴨涌河上修建約 400 米長的全封閉旅客過境專用通道，實現廣珠城軌與澳門輕軌青洲站的便捷對接，成為第二個軌道交通設施連接點。

最後，港珠澳大橋珠澳兩個口岸內都有預留軌道交通工具接駁位置，有待日後軌道交通發展使用。預計粵澳軌道交通連接點共有三個，而橫琴接點有望於 2019 年最早連接，其他連接點則宜盡早提出時間表。建議政府：

- 盡快開展澳門輕軌與廣珠城軌橫琴站的銜接工程；
- 加快本澳輕軌工程建設，有利與珠海盡早銜接，以及減輕本澳道路交通壓力。

### 3.1.8 善用新落成氹仔碼頭，增加澳門至大灣區不同城市的航線

澳門是海港城市，大部分陸地被海洋或河流包圍，應充份利用水路

運輸的優勢，爭取和大灣區內的客運碼頭對接。2017年6月1日落成啟用的氹仔客運碼頭佔地20萬平方米，設有16個客船泊位、3個多功能泊位，127條出入境通道，能滿足澳門未來長期對外海路運輸的需要。目前該碼頭只對接香港和深圳兩個城市港口，考慮到氹仔客運碼頭面積龐大，其發展潛力相當可觀。目前，首階段提供8個泊位予船公司使用，日後將陸續開放。建議積極探討開闢更多通往大灣區其他城市航線的可行性，例如，廣州（蓮花山港、南沙港）、江門（江門港及鶴山港）、佛山（高明港）等城市。為此，課題組建議：

- 繼續完善碼頭內外配套設施；
- 使用碼頭提供更多特色旅遊產品；
- 提供“一程多站”中轉服務，如接駁各地遊輪碼頭；
- 積極開拓不同地區航線，鼓勵使用碼頭分流陸路旅客，提供更多方法來澳；
- 提供行李直接托運服務，鼓勵使用澳門機場轉乘飛機。

### 3.1.9 進一步推進遊艇自由行政策

遊艇自由行是中央賦予特區19項優惠政策措施之一，自2016年11月開始，遊艇自由行以中山為試點作先行先試，現時粵澳兩地政府正計劃爭取遊艇自由行逐步推廣至廣東自貿區南沙、橫琴、前海三大片區。然而，現時遊艇自由行的申請數量不多，當中存在多個原因。海事及水務局長黃穗文早前回應傳媒時表示，澳門遊艇進入內地時的抵押金較高，構成一定障礙；內地遊艇來澳只有中山石灣鎮遊艇會，涉及的口岸、關檢等費用較高、影響遊艇自由行成效。粵澳遊艇自由行方面，正與廣東省相關部門對接，但上述兩個問題仍存在，海事及水務局正積極與廣東省協商解決相關問題。<sup>23</sup> 建議政府：

<sup>23</sup> 遊艇自由行申請單位數，澳門日報，2017年04月26日，A11。

- 繼續完善遊艇自由行設施；
- 吸引更多遊艇自由行入境；
- 協調和理順相關抵押金較高的問題；
- 積極開拓更多城市加入遊艇自由行計劃；
- 長遠可考慮開拓海南或福建城市加入遊艇自由行計劃。

### 3.1.10 提升三地機場合作水平

近年澳門機場的使用人數有增加的趨勢，航空公司亦有因此增加航班班次，照顧顧客所需。根據報章報導，來自珠三角旅客使用本澳機場出行的情況有所增加，使用澳門機場抵澳的旅客亦有所上升。<sup>24</sup> 根據統計局的數據，2017年首五月經空路入境旅客達107萬人次，較上一年同期的97.5萬增9.8%。

粵港澳大灣區共有廣州、香港、深圳、澳門和珠海五個大型機場，當中各有千秋，其特色和對象有相同亦有不同，粵港澳大灣區合作發展的其中一個目的就是要避免惡性競爭，加強三方合作，因此三地機場角色定位應減少重疊，錯位發展。建議政府：

- 研究拓展澳門到大灣區城市的直升機運輸服務（目前只有澳門至深圳、澳門至香港）；
- 繼續做好宣傳工作吸引外地旅客，並使用澳門機場；
- 與大灣區內機場商討合作分工；
- 吸引鄰近城市旅客使用澳門機場出行。

<sup>24</sup> 增班次機票促銷 空路入境客增10%，澳門日報，2017年07月11日，A10。

### 3.1.11 確保能源（電力、汽油、燃氣等）和供水高效穩妥

自回歸以來，澳門經濟發展全面提速，自然對能源和供水等日常必需品的需求亦大幅增加。由於本地資源有限，未能對能源和供水做到自給自足，現時澳門電力和供水都透過區域合作的方式由內地供應，使得澳門能維持正常運作。

面對環保和發展綠色經濟要求，能源講求潔淨和高效，減排、傳電耗損、節能等議題都成為發展必須具備的元素。在能源和供水議題上，澳門作為世界旅遊休閒中心，對綠色生活的完善則更為講究。另外，澳門計劃中的幾個填海區的填海工程將逐漸完成，屆時澳門的用水和用電量勢將進一步增加。為應對相關問題，可實施的措施包括：

- 確保正在建設的粵澳第四條輸水管線如期開通；
- 繼續從西江游域探索更穩健保障向澳門供水的措施；強化抽水、輸水設施；加強水庫設施的效能和管理；
- 盡早對新城填海區的用水和用電量作出規劃，並提早向內地有關方面交涉，確保正常供電供水工作不致延遲，以及供電供水軟硬件安排妥當；
- 繼續探索更有效輸電安排和建設，探討加強電網聯網設備，提高對澳門供電保障；
- 確保澳電聯網第三通道如期開展；
- 增加輸入天然氣，推進澳門普及使用天然氣；
- 結合都市更新計劃，盡早制定出普及天然氣實施方案。

### 3.1.12 加強資訊通信網路基礎設施升級建設

資訊通信網路基礎設施在《粵澳合作框架協議》中已多次強調，一

些合作項目正有序落實，對澳門的經濟和社會發展有很大的推動作用。李克強總理 2016 年來澳視察時，亦表明支持澳門建設智慧城市，而鑑於智慧城市的建設對澳門“一中心、一平台”起支撐作用，因此亦被列入惠澳政策當中。資訊通信網路基礎設施對智慧城市建設有十分重要關聯，內地部份城市智慧化已發展得非常完善，相關經驗非常值得澳門參考和借鏡。另外，李克強總理亦表明要推動內地電商和支付機構與澳門企業合作，並拓展至葡語國家，促進本澳電商發展。對於資訊通信網路基礎領域建議，具體措施包括：

- 進一步提升資訊通信網路基礎設施水平、擴大網路容量；與大灣區內其他城市合作發展和建設未來第五代行動通訊（5G）技術和基礎設施；提升本澳網絡基礎建設，提高本澳網絡穩定性，鼓勵網絡企業“提速降費”；
- 繼續探索粵港澳電信業務合作模式，推動粵港澳電信企業降低三地間長途資費與移動漫遊資費；
- 推動電商企業和支付機構在澳門加速發展；推動澳門社會電子支付普及；推動更多本澳企業與電商和支付平台合作，增加旅客和市民購買和支付方式；配合新型支付方式的應用，推動更新本澳的軟硬件設施，如推動輕軌、巴士、停車場、自動販賣機等設施應用電子支付；
- 拓展面向葡語國家的電商市場，促進本澳和內地商品“走出去”，推進本澳電商事業發展；
- 推動粵港澳三地智慧城市的合作與發展，重點推進三地數據中心、大數據、互聯網+、物聯網等創新技術應用；促進三地間數據採集、數據銜接和數據分換工作；加強粵港澳三地探索推進電子簽名證書互認工作，推廣電子簽名互認證應用；
- 解決內地視頻網站屏蔽港澳使用者問題；

- 加強向市民特別是青年一代宣傳，推介信息化時代新產業、新服務、新業態的力度。

### 3.2 關於“進一步提升市場一體化水平”的意見和建議

*關於進一步提升市場一體化水平，《框架協議》提出要落實內地與香港、澳門《關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其系列協定，促進要素便捷流動，提高通關便利化水平，促進人員、貨物往來便利化，打造具有全球競爭力的營商環境。推動擴大內地與港澳企業相互投資。鼓勵港澳人員赴粵投資及創業就業，為港澳居民發展提供更多機遇，並為港澳居民在內地生活提供更加便利條件。*

#### 3.2.1 爭取放寬葡語國家產品的《CEPA》原產地標準

澳門一直奉行“自由港”政策，一般貨物貿易實施零關稅，進出暢通自由，在葡語國家和亞太地區遠近聞名。

按照現時《CEPA》貨物貿易的優惠措施，對於符合“原產地標準”，並取得“原產地證明書”以確定為“澳門製造”的產品（包括完全在澳門獲得的貨物，以及在澳門進行實質加工的貨品），從澳門直接進口內地，可豁免關稅。經過《CEPA》多個階段的開放，目前共有 1,527 項澳門產品已訂定了《CEPA》原產地標準，可享受零關稅優惠。<sup>25</sup> 誠然，由於經澳門進入內地的葡語國家產品的原材料屬外地進口，這些葡語國家產品或以這些葡語國家產品為原料的澳門貨品難以符合《CEPA》的原產地標準，未能享受零關稅優惠，不利澳門打造中葡平台和“葡語國家食品集散中心”的定位。

<sup>25</sup> CEPA 專題網站，[http://www.cepa.gov.mo/cepaweb/front/itemI\\_1\\_2.htm](http://www.cepa.gov.mo/cepaweb/front/itemI_1_2.htm)。

國家明確要求澳門建設中葡平台，打造“三個中心”（即“中葡中小企業商貿服務中心”、“葡語國家食品集散中心”及“中葡經貿合作會展中心”）。隨着粵港澳大灣區戰略的提出，以及本澳中葡平台的深化建設，《CEPA》仍須不斷完善，加大制度和政策的開放空間，更好支撐本澳“一個中心、一個平台”的發展。為此，我們建議，在粵港澳大灣區先行先試，為內地市場發展所需的葡語國家產品建立正面清單，放寬在澳門使用葡語國家產品為原料且進入內地市場的澳門貨物原產地標準，在澳門加工生產及享受零關稅進口粵港澳大灣區。甚至是對葡語國家選定的名優商品，經過澳門貿易轉口到內地，亦可享受零關稅或優惠關稅，進一步突顯澳門作為“一個平台”的優勢角色，同時帶動澳門企業擔當中葡貿易的橋樑。

### 3.2.2 創新粵澳口岸通關模式

便捷、創新的通關模式是提升粵港澳三地通關能力和降低通關成本的關鍵，對促進三地貨物和人員自由流動，密切三地聯繫具有積極的意義和影響。雖然橫琴口岸已實施 24 小時通關三年多，但從實踐成效來看，未能顯著分流拱北口岸的通關壓力，拱北口岸幾乎每日出入境人流都是“人頭湧湧”，尤其重大節慶的情況更為嚴峻。這說明了，粵澳口岸的通關模式仍須不斷努力和精準創新。為此，建議大灣區加快口岸查驗機制創新，重點提升口岸通關能力，以創新通關模式和配套引導通關人流相對合理和均勻分佈，進一步促進人員、貨物往來便利化。相關建議如下：

- 對合理進出境人員全面推行單向查驗制，即拱北與澳門分別負責人流的流出或流入。
- 由國家口岸辦牽頭，研究在珠澳口岸全面推行實施“合作查驗，

一次放行”的旅檢模式；延長拱北口岸貨物通關時間；

- 制訂粵港澳大灣區商務卡，讓三地持卡的商務人員使用優檢通道，在大灣區便捷流動。允許大灣區商務人士在三地間出入境時享有“一簽多行”之便利，以及在通關時可使用三地設立的優檢通道，節省商務人士辦理簽證及通關成本；
- 中央政府出台關於會展業的商務簽證，如“一簽多行”，便利內地參展商及專業觀眾來澳門參展、參會；
- 國家適當增加珠海口岸查驗單位人員編制並且盡快開展人員招聘、培訓等程序，以便及時配合深中通道建成、港珠澳大橋開通的需要。

### 3.2.3 促進粵澳檢驗檢疫制度對接合作

推進粵澳檢驗檢疫互認合作是促進內地與澳門貨物往來便利化的催化劑，更是進一步提升粵港澳大灣區市場一體化水平的重要一環。

回看近年的實踐，粵澳兩地檢驗檢疫法律制度不盡相同，標準和程序有所差異，特區與內地的檢驗檢疫互認工作雖然有進展但未能達到“貿易暢通”的全新要求，致使本澳貨品進入內地各種各樣不順暢的問題時有發生。

為促使廣東與澳門檢驗檢疫制度對接，應在設立專門機構、強化結果互認、設立免檢產品清單和綠色通道等方面，促使粵澳檢驗檢疫制度的深化對接，從而加快提升大灣區貨物往來便利化程度。相關建議如下：

- 推動拱北海關仿效廣州和深圳設立專門的展品監管科，簡化展品進出關口的程序和縮短通關時間，為展品進出本澳及內地提供便利；
- 建立粵澳兩地檢驗檢疫結果互認的長效機制，推動粵澳第三方

檢測和認證服務的檢測結果互認，實施檢驗電子化聯網；

- 建立粵澳免檢食品清單制度，實行“合格假定”<sup>26</sup>的綠色通關模式；
- 加快推進貿易“單一窗口”制度；
- 加強粵港澳在檢測技術、人才培養、技術標準研究的合作。

### 3.2.4 建立粵澳專業資格互認機制

要真正提升大灣區市場一體化水平，形成互聯互通的優質生活圈，除了硬件上的交通互聯，還要保證人才自由流動。專業資格互認是實現粵澳專才雙向流動的重要制度保障。由於《CEPA》仍未就專業領域建立可操作的資格互認機制，本澳專業人士在內地發展常常遇到各種制度障礙。為了讓大灣區專業人士擁有更佳的專業發展環境，必須加強粵澳之間專業資格互認，促進粵澳兩地專業人士執業便利化。相關建議如下：

- 在《CEPA》框架下，建立系統性、可操作的專業資格互認機制，給予粵澳兩地在開放專業服務先行先試更大發展空間；
- 頒發特許從業資格證，允許未取得內地專業資格考試的澳門專才在只須通過相關考核式的培訓課程後可獲特許資格，便允許其在一定限期內於大灣區九市從事特定專業服務；
- 實施澳門專業人士進入大灣區九市服務備案制度。在不超過一定業務規模範圍和服務天數的情況下，允許在備案的前提下，本澳專業人士可在自貿區為粵澳兩地企業和居民提供服務。

<sup>26</sup> “合格假定”理念是指在對生產企業品質安全保證能力綜合評價的基礎上，假定產品品質合格，在口岸建立少干預、低比例、動態化的品質安全監控模式；同時，以監控問題為導向，建立品質責任追溯機制，及時調整檢驗監管措施，強化事後監管，防止出現區域性、系統性、行業性品質安全問題，最終達至檢驗監管精簡高效、出口產品質量保證、口岸通關快速便捷。詳見麥偉強、楊正文等：《“合格假定”理念在出口水產品檢驗監管實踐中的討論與思考》，載於《食品安全品質檢測學報》，第6卷第11期，2015年11月。

### 3.2.5 推動擴大內地與港澳企業相互投資

隨着粵港澳大灣區融合的不斷深化，相信未來三地的雙向投資將更加緊密。在這趨勢下，有必要不斷努力優化三地營商環境，並要着力研究解決投資貿易便利化問題，消除投資壁壘，進一步挖掘相互投資潛力。相關建議如下：

- 2014年，本澳博企銀河娛樂集團率先在橫琴買地投資，取得2.7平方公里土地，並以100億元人民幣發展度假村，配合港珠澳大橋落成時啟用，這反映本澳博企具有在內地發展非博彩元素的意願，他們的投資實力也受到橫琴方面的歡迎。為此，應多鼓勵本澳大型博企在大灣區九市，尤其是重大合作平台，進行具澳門特色的非博彩項目投資，擴大澳門在內地的投資規模。
- 澳門擁有較豐厚的財政儲備，截至2016年底，澳門財政儲備共有4,387億元，其中基本儲備1,328億元，超額儲備3,059億元。財政儲備投資回報率偏低一直為人詬病，在安全保本的原則下，有必要擴闊財政儲備投資渠道和提升其投資回報。為此，建議澳門特區政府把部分財政儲備用作投資廣東省基建和重點項目，可考慮投資灣區九市的優質城市建設項目，力求在保本保息、有退場機制的環境下提升財政儲備回報，並以此加大澳門特區對內地的投資力度。
- 粵港澳大灣區擁有眾多實力雄厚、遍佈各領域的省級企業，倘若澳門能引進這些廣東優質省級企業，將有助提升本澳營商的吸引力，促進經濟適度多元。為此，建議政府盡快與廣東省政府協調，透過本澳針對性的優惠政策，優先在金融、科技、文創等新興領域，引入大型、著名的廣東省地方企業來澳落戶。
- 除了相互投資外，粵澳還可以聯手“走出去”投資海外市場，

而澳門最適合充當灣區城市投資葡語國家的聯繫人。為此，建議鼓勵大灣區各市企業與澳門合作，共同參與葡語國家投資、基礎設施等項目建設；

- 支持澳門企業和灣區九市合作，共同參與廣東省在“一帶一路”的境外合作園區建設；
- 搭建“一站式”的粵港澳大灣區投資服務平台，向海內外提供全面、準確的灣區各市投資信息、鼓勵措施、緊缺人才信息和諮詢服務，以及跟進和相互轉介投資個案；
- 在特區政府層面，應研究針對性的鼓勵措施，吸引各類大型廣東企業來澳設立機構，落戶澳門投資。

### 3.2.6 鼓勵澳門人員赴粵創業、就業和養老

面對大灣區市場的不斷融合，將有更多機會給予澳門人員在粵創業、就業和養老。配合《框架協議》“鼓勵澳門人員赴粵創業就業”的提法，故作出相關建議如下：

- 爭取為澳門居民在灣區九市生活提供內地居民的同等待遇，甚至在粵澳重大合作平台提供優於內地居民的待遇；
- 積極在灣區九市搭建面向澳門青年的創業就業平台，並比照自貿區給予政策支持；例如，每年選拔優秀澳門青年到深圳騰訊、華為等龍頭公司實習，實習通過考核後可獲取就業機會；
- 積極為澳門青年到灣區名優企業實習創造條件，打造更多與就業掛鈎的實習培訓項目；
- 在灣區城市設立更多線上及線下的澳門民生福利申請服務點；
- 籌建澳門 65 歲以上老人內地度假村，由內地城市提供土地，澳門政府承擔建設與管理費用，住村老人本人或其家屬承擔部份

費用，來去自由。

### 3.3 關於“打造國際科技創新中心”的意見和建議

*《框架協議》提出：“統籌利用全球科技創新資源，完善創新合作體制機制，優化跨區域合作創新發展模式，構建國際化、開放型區域創新體系，不斷提高科研成果轉化水平和效率，加快形成以創新為主要引領和支撐的經濟體系和發展模式。”*

應該說，打造國際科技創新中心是粵港澳大灣區建設的重中之重。第一，它迎合國家“十三五”規劃中以科技促產業結構升級、轉型的發展目標；第二，它迎合“一帶一路”建設的發展需求，以科技促進地區合作；第三，它迎合《中國製造 2025》的戰略目標；第四，港澳兩地正需要通過科技創新優化自身的產業格局。其重要性除了集中反映國家發展戰略的多重約束，還激勵了粵港澳三地的深化合作。

澳門特區政府在《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》中明確提出“大力宣導勇於創新、善於創新，把創新作為經濟社會發展的基點。加快推進制度安排的創新，為深化建設‘一個中心’創造良好的環境。高度重視推廣科普教育，促進科技進步，堅持把人才培養作為創新的支撐點。”這與大灣區提出的打造國際科技創新中心不謀而合。過去，特區政府在鼓勵科技創新方面作出過努力，2001 年，澳門特別行政區政府和澳門主要企業支持的一所科技孵化中心；2009 年，澳門大學一項高科技微電子研究項目憑着具前瞻和創新性，成功為澳門在該領域獲得首個美國專利。然而，根據世界銀行（2014）的統計，澳門特區政府用於研發的費用只佔 GDP 的 0.09%，這對本地區經濟規模而言，相對不足。這也直接導致在科研創新方面稍落後鄰近地區，例如：國內的互聯網+、電子支付平台、云計算、大數據、新能源、節能技術等。隨着大

灣區建設的《框架協議》出台，澳門可以在以下方面參與打造國際科技創新中心對接，從而提升自身的科技創新水平：

### 3.3.1 可考慮把科技孵化中心移至大灣區內的科技創新中心

由於澳門發展環境、市場規模與產業結構的局限性，一是專業分工水平不高，二是支柱產業的特殊性，實事求是地說，科技創新領域實難有突破空間。澳門要在科技創新領域集聚效應上發揮作用似乎極為有限，人才方面也難以同深圳競爭，因為深圳的創新文化濃厚、研發配套齊備和政策激勵，世界各地的人才正不斷向深圳流入，即使香港也難以抗衡；考慮到當前科技研發的規律，即通過一個科技創新所需的要素集聚、信息共享，從而產生研發效應，建議把目前在本澳的科技孵化中心移至大灣區內的科技創新中心，特區政府繼續在財政上支持，利用大灣區內的科技創新“土壤”與大灣區內的科技創新公司合作，不僅可以在科技創新領域進一步融合發展，更可以大大提升本澳科技孵化、創新能力。

### 3.3.2 加強中醫藥的研發

國家先後在澳門大學、澳門科技大學設中藥質量研究國家重點實驗室。近日，中藥質量研究國家重點實驗室（澳門科技大學）主任劉良表示，實驗室現有 93 項專利授權，其中九成以上為國際專利，有了這些研發產品的基礎，是時候加快推動科技成果轉化及產業化；中藥質量研究國家重點實驗室（澳門大學）主任王一濤表示，創新性藥品一般需要 8~12 年，才能獲得中國、歐盟或美國的批准，會加快有關進程，希望於澳門回歸二十周年時推出國際認可的中藥產品。目前來看，中藥科技的研發是唯一讓澳門擠身國際科技創新中心的項目。建議特區政府：

- 推動中醫藥與國際科技創新中心的研發對接；
- 把 2001 年成立的科技孵化中心搬至國際科技創新中心，通過研發集聚效應解決現代中醫藥生產問題，如草本濃縮處理與無害化處理；
- 通過科技孵化中心，加大中醫藥研發的費用投入和中醫人才的培養：一方面可以派出澳門本地居民前往，另一方面可以通過全國招攬中醫人才。

### 3.3.3 葡語地區信息收集中心

信息是科技創新的重要資源。澳門可以利用葡語地區的合作優勢，通過設立一個葡語地區的信息收集中心與國際科技創新中心對接。雖然客觀上，澳門不可能成為國際科技創新中心的核心力量，然而，澳門存在參與打造國際科技創新中心的必要性。因此，澳門可以做的是揚長棄短，收集葡語地區的科技需求信息，從而增加國際科技創新中心的研發動力。課題組建議，在中葡平台秘書處中成立一個大灣區的科技信息收集組，收集回來的信息經過漢化處理後，發送至澳門在國際科技創新中心成立的科技孵化中心，實現信息共享。此外，科技孵化中心也可以收集國際科技創新中心的研發成果信息，經過葡語化處理後，通過中葡平台向葡語地區信息共享。

### 3.3.4 努力打造成為科技創新成果展示中心

從供需角度看，國際科技創新中心的研發產品面世，它極需要向外發放產品信息。如果澳門能夠成為國際科技創新中心的研發展品初期展示中心，則一舉兩得。一是提升澳門發展會展的層次；二是以實際行動

參與國際科技創新中心的建設。澳門具有財政豐裕的比較優勢和“一國兩制”的制度優勢，具有一定的競爭力，成為國際科技創新中心的研發成果初期展示中心。這是大灣區其他 10 個城市難以與澳門競爭的，唯一可以競爭的可能是香港。然而，香港特區政府要採購創新服務，它有嚴格的預算軟約束，需要經立法會財委會批准。例如，香港引進高鐵系統本來是雙贏，但卻因撥款一拖再拖而受到延誤。為此，課題組建議如下：

- 規範政府間協調機制。基於錯位發展理念，特區政府可以主動提出澳門成為大灣區國際科技創新中心的產品展示中心，並與廣東省、香港方面協商；
- 利用科技孵化中心的收集信息力量與有關科研企業加強聯繫和合作。當信息收集達到一定程度，特區政府也可以把科技展嵌入 MIF 共同展出；
- 澳門特區政府也可以邀請葡語地區的掌管科技部門的政府人員來澳門參加科技研討會及產品推介會。

### 3.3.5 利用特區政府發展基金從事科技投資、採購

仿效新加坡淡馬錫基金做法，設立特區政府投資發展基金，或透過剛成立不久的特區政府投資發展基金，投放於科技投資、採購。科技投資是指政府向一些具發展潛力的科研企業融資，並成為科研專利的持份者，類似天使基金的運作。採購是指政府通過採購科技（度身訂造）優化社會服務管理，優先採購國際科技創新中心的產品。

### 3.3.6 加強粵港澳三地青少年科技交流

青少年時期是培養科技興趣的黃金時期，而交流帶來進步，所以粵

港澳應該加緊推動青少年進行科技交流活動，例如設立恆常機制，讓中小學生定期參與科技訓練營、項目比賽、研討會及交換生活動等，鼓勵他們交流見解，激發創意，擴闊眼界，為未來社會的科技發展儲備人才。

### 3.3.7 粵港澳三地打造科技創新共同體

由於粵港澳三地創新共同體建設存在制度性瓶頸。由於知識產業保護、人才管理制度、設備管理制度、通關等現存問題，使得三地創新系統的互動未能達到較高的協同水平。為此，建議粵港澳三地打造科技創新共同體，打造國際化的創新灣區環境，由全國人大、科技部等相關部門加大協調和指導力度，同時三地應充分協商，制定粵港澳大灣區知識產權協定，不斷完善知識產業合作機制，建設知識產權預警系統。

### 3.3.8 設立粵港澳大灣區科創信息服務網

目前，粵港澳三地技術創新需求信息不對稱。缺乏科技技術服務平台和技術轉移中介機構，港澳高校對於通過何種渠道獲得科技合作的信息不夠清楚，對內地政策、產業發展、企業需求等缺乏了解。為此，建議設立粵港澳大灣區科創信息服務網，打造粵港澳技信息服務平台，及時發佈粵港科技創新供需信息，實現創新成果與產業化的無縫對接。此外，推動廣東高校、企業與港澳高校自然科技類學科建立聯合實驗室或創新基地。

## 3.4 關於“構建協同發展現代產業體系”的意見和建議

*《框架協議》提出：“充分發揮大灣區不同城市產業優勢，推進產*

**業協同發展，完善產業發展格局，加快向全球價值鏈高端邁進。培育戰略性新興產業集群，建設產業合作發展平台，構建高端引領、協同發展、特色突出、綠色低碳的開放型、創新型產業體系。”**

### 3.4.1 共同打造成為“海上絲綢之路”旅遊線路的世界著名旅遊休閒目的地

眾所週知，旅遊業的發展可吸引不同層面或不同地區的旅客前來消費，包括住宿、觀光、購物、餐飲、娛樂等，不但能刺激內需、增加社會上的工作機會、提高城市收入，對經濟、社會的效益有着重要的促進作用；而且，旅遊業也日益成為不同文化的交流、增進友誼的橋樑。

“一帶一路”沿線的國家和地區眾多，尤其是“21世紀海上絲綢之路”沿線的國家具有豐富的旅客資源。澳門是多元文化和生活方式相互交融、和諧融合共處、旅遊休閒資源較豐富的地方，每年都吸引眾多的內地和外國旅客專程來澳。目前澳門正在加快世界旅遊休閒中心的建設，可準確把握國家“一帶一路”建設的契合點和機遇，積極推動與絲綢之路沿線國家和地區的旅遊合作，整合旅遊資源和產品，聯合打造具有絲綢之路特色的國際精品旅遊線路和旅遊產品。此外，國家部委發佈的《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》（以下簡稱《“一帶一路”願景與行動》）中提及，充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區作用，深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區。因此，我們還可以按照《粵澳合作框架協議》提出的合作定位：“建設世界著名旅遊休閒目的地。以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒旅遊度假區為節點、廣東旅遊資源為依托，發揮兩地豐富歷史文化旅遊資源優勢，豐富澳門旅遊業內涵，發展主題多樣、特色多元的綜合旅遊服務。”將粵港澳地區打造成為“海上絲綢之路”旅

遊線路的世界著名旅遊休閒目的地。

### 3.4.2 優勢互補，深化中醫藥產業合作

隨着中國的崛起，中國的國粹中醫藥也走向世界，中醫藥產業將是世界的新興產業，也是打造國際醫學現代產業體系的重要組成。近年，中國大力提倡中醫藥發展，其中一個原因是讓世界人民在重大疾病治療上有多一個廉價選擇，減少醫療導致貧窮的機會。2013年8月20日，習近平在會見世界衛生組織總幹事陳馮富珍時表示，中醫藥學凝聚着深邃的哲學智慧和中華民族幾千年的健康養生理念及其實踐經驗，是中國古代科學的瑰寶，也是打開中華文明寶庫的鑰匙。深入研究和科學總結中醫藥學對豐富世界醫學事業、推進生命科學研究具有積極意義。2016年12月6日，國務院發表《中國的中醫藥》白皮書，中醫藥發展上升為國家戰略。眾所周知，中醫藥是中華文明瑰寶，是五千多年文明的結晶，自古以來，中醫藥在全民健康中發揮作用的是養生、保健和一般性疾病治療，很少涉及重大疾病治療。國家《十二五規劃》、《十三五規劃》都明確提出澳門發展中醫藥；國家在“一帶一路”建設中也提到要讓中醫藥走出去；《中國製造2025》明確指出要發展針對重大疾病的化學藥、中藥、生物技術藥物新產品。可見，中醫藥產業已成為國家發展戰略，澳門被點名要參與當中。而《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》也明確提出“隨着‘一帶一路’的建設，將為中醫藥的國際發展帶來新機遇，通過與‘一帶一路’沿線國家及地區進一步加深合作交流，透過文化先行、以醫帶藥、發展服務貿易等方式進一步推動中醫藥文化和技術走向世界”。可見，不管從國家層面或自身發展層面考慮，澳門都應該積極加強中醫藥開發。發展中醫藥產業，除了優化自身產業結構之外，還幫助國家構建現代產業體系和促進國際醫學產業體系的完

整性。澳門如何抓住發展中醫藥產業發展？課題組建議如下：

### 1. 建立中醫藥國際認證標準

中醫藥國際認證標準建立的難點在於中醫理論無法形成系統化，邏輯上也未能有效地展現其科學性。因此，澳門首要工作是建立中醫藥國際認證標準，而工作的關鍵是使中醫理論系統化，具有科學性邏輯。顯然，澳門自身不具有獨立解決的能力，而必須通過多層次的合作才有可能攻破。合作的對象不能局限粵港澳大灣區，還要與全國具中醫藥研究能力的城市合作，如北京、天津、上海、四川等。建議特區政府向中央政府提出政策支持，組建專家團隊，開展課題研究，相關費用可由特區政府承擔。這個建議是可行的，美國權威學者徐榮祥於2000年發表了《挑戰生命科學最前沿——解讀原位幹細胞研究》，提出人體再生復原科學，並在美國註冊為專利（專利號為6991813B2）。而人體再生復原科學的原理正是來自中國源遠流長的中醫學再生哲理。這反映中醫學理論具有很深的開發價值，有望逐步獲得西方認可。

### 2. 建立質量檢測中心

質量檢測中心是認證標準的配套。如果中醫藥有了國際認證標準，那麼必須建立質量檢測中心。要建立質量檢測中心，必須充分運用高科技。澳門特區除了利用好自身的中藥質量研究國家重點實驗室之外，還可以與國際科技創新中心合作，通過跨域深度合作，節省成本和提高檢測質量。此外，應考慮將質量檢測中心由在粵澳中醫藥園區興建，改為在澳門本土興建。因為澳門嚴謹的制度設計和寬鬆的社會環境有利國際接軌，便利中醫藥產品向世界各地輸出。

### 3. 研發：從保健到治療

傳統中醫藥重視預防勝於治療，且擁有幾千年有據可查的傳承傳統。當今世界現代醫學即西醫具有很大優勢，也做出不少貢獻，但其局限性也十分明顯。各國民族的民間醫學普遍具本國本地特點，經過充分發掘

及現代化，普遍應用範圍必將會更擴大。中醫中藥的深度開發利用，中西醫結合互補，更是一項重中之重的研發任務。全面重視中醫中藥的研發工作，重新審視中醫藥的現代藥用價值，不妨提出從保健到治療的研發道路，利用美國已有專家提出的再生復原科學解決人類的重大危疾，這才是國家發展戰略的真正目的。

### 3.4.3 促大灣區內會展業協同發展

《框架協議》中沒有直接提及會展業，但會展是促進世界各地貿易的重要媒介，其功能可以滿足《框架協議》中“建設產業合作發展平台，構建高端引領、協同發展、特色突出、綠色低碳的開放型、創新型產業體系”的作用。從粵港澳大灣區看，大多數城市都在發展會展業，已形成各自特點與規模。如廣州的廣交會、深圳的中國國際高新技術成果交易會、香港的國際秋季電子產品展暨國際電子元件及生產技術展、佛山的世界機器人大會、中山的機床模具及塑膠機械展覽會、珠海的航空展、澳門的國際貿易投資展覽會等等，可以說，每年在大灣區內的展會項目林林總總，展會功能重疊在所難免。澳門可以結合自身的經濟條件發展會展業，然而為了避免惡性競爭而產生的內耗，促使大灣區內會展業協同發展變得相當重要。課題組建議：

- 以展促會。《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》指出“政府將以‘會議為先’作為方向，加快培育會展業的產業鏈，吸引不同類型高質素的國際會議落戶澳門，爭取參與國際會議投標，吸引更多優質的高端消費商務旅客，帶動本地更多行業和中小企業的綜合發展”。
- 發展會展業，會議競投是一種直接做法，但也可以通過以展促會，除了澳門自身辦展促會之外，也可以透過大灣區城市群以

展促會，例如：珠海舉辦航空展，會議則在澳門舉行。此外，澳門可以與大灣區城市群中任何一個城市合作競投會展，澳門負責會議功能，另一城市則負責展覽功能。

#### 3.4.4 協同與錯位並舉

從區域分工、錯位發展的角度來看，面對 21 世紀的新經濟變化，粵港澳務必在區域分工、錯位發展方面需要有仔細、清晰的定位，避免因區域分工重複，趨同發展，資源消耗加劇，內部產生競爭而削弱區域合作。有關理論強調資源互補、整合，以實現區域間“少投多產”的目的。面對全球化競爭，區域分工不但明確、到位、而且還要仔細。粵港澳可以在過去“前店後廠”分工模式上再細化為“前店後廠，品牌推介”香港依然發揮“前店”的銷售功能、廣東省依然發揮“後廠”的生產功能，不同的是澳門從以往“前店”的銷售功能分離出來，發揮“推介”功能，為三地提供資訊化服務；而香港、廣東省的分工也要深化，香港不但要把產出“推出去”，還要把先進技術“引進來”，廣東省不但要生產製造，還要提供產品研發、技術創新，由 ODM 轉為 OBM、OIM，所以，未來深化區域分工的動力應來自品牌生產和推介。通過深化區域分工，粵港澳就能夠避免重複建設，實現錯位發展。為此，課題組建議：

- 鞏固和深化“一中心、一平台、一基地”的定位。如何鞏固和深化澳門世界旅遊休閒中心建設？第一，促使博彩業由特殊化向正常化發展，其中之一是改變目前“大賭”的營運模式，轉為“小賭”，賭場成為休閒中心的基礎設施；第二，低碳、綠色出行。一個綠色的澳門是打造世界旅遊休閒中心的基石。如何鞏固和深化中葡貿易平台？第一，建立葡語地區信息收集中心；第二，打造葡語地區與大灣區國際科技創新中心的科技創

新供求平台和研發產品展示基地；第三，擴大研究準葡語地區的合作空間。至於《框架協議》首次推出的“建議以中華文化為主體、多元文化並存的交流合作基地”，這是基於澳門深厚文化積澱的重視，其意義與價值絕不能低估。

- 粵港澳“前店後廠”分工模式轉為“集中優勢，專業分工，錯位發展”。兩者不同的是，“前店後廠”分工模式是指一種OEM代工製造，由港澳接單，交內地生產製造的合作模式；未來大灣區建設強調的科技創新、品牌管理（OBM），它需要把大灣區11個城市的發展優勢集聚並聚焦於科技創新和品牌管理上，港澳不只是前店的角色，廣東省也不只是後廠的角色，而是謀求集中優勢，專業分工，錯位發展。澳門的功能是：第一，發揮目前特區政府財政相對豐裕的比較優勢和“一國兩制”的制度優勢，前者可以充當天使基金的角色投資大灣區具潛力的科研企業，後者則可為大灣區的科研企業融資；第二，澳門可以發揮自身平台的功能，為大灣區收集信息，展示科研成果和推廣品牌管理；第三，澳門通過參與大灣區建設進一步鞏固和深化“一中心、一平台”的定位。

### 3.5 關於“共建宜居、宜業、宜遊的優質生活圈”的意見和建議

*《框架協議》提出，以改善民生為重點，提高社會管理和公共服務能力和水平，增加優質公共服務和生產生活產品供給，打造國際化教育高地，完善就業創業服務體系，加強人文交流、促進文化繁榮發展，推進區域旅遊發展，支援澳門打造旅遊教育培訓基地，共建健康灣區，完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區。*

2014年7月4日，習近平主席在首爾大學的《共創中韓合作未來 同襄亞洲振興繁榮》演講中提到：“加強人文交流，不斷增進人民感情。以利相交，利盡則散；以勢相交，勢去則傾；惟以心相交，方成其久遠。國家關係發展，說到底要靠人民心通意合。”<sup>27</sup> 民心相通是“一帶一路”建設的社會根基，也更應該是粵港澳大灣區城市群合作的基石，應放在重要的位置。

香港、澳門的回歸，不僅僅是主權、治權和土地的回歸，更重要應該是民心的回歸，這也是港澳“一國兩制”成功實踐的必要條件。澳門雖然是“一國兩制”成功實踐的熱土，民心早已回歸祖國，粵澳兩地在經貿、教育、旅遊、文化等多方合作也有非常堅實的基礎，發展形勢十分良好，隨着粵澳往來的日益頻密，兩地也有着很深的淵源，兩地居民往來非常密切，民心相通有天然的基礎。粵澳雖屬“一國”，但畢竟分別實施兩種不同的社會制度，通關便利化程度不足、基礎建設對接不夠完善、民生福利不可攜等，致使民心相通環節出現了一些障礙。

《框架協議》除了“一中心、一平台”和促進澳門經濟適度多元可持續發展外，首次提出“澳門建設以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”。這也可以理解為國家對澳門作出的一項新定位，文化直接關係到特區綜合競爭力和居民的公民意識，以至地區國際形象，要作為一項大事來抓。

綜觀上述的背景資料，在粵港澳大灣區城市群規劃發展過程中，在共建宜居宜業宜遊的優質生活圈和民心相通的範疇中，建議加強以下幾方面：

---

<sup>27</sup> “習近平最近又用了哪些古典名句”，人民網：<http://cpc.people.com.cn/n/2014/1129/c64094-26118100.html>, 2014年11月29日。

### 3.5.1 推進區域旅遊合作發展

自開埠以來，澳門便成為古時著名海運航線的起點和海運的中轉站，葡萄牙商隊的船隻從澳門出發，帶着內地的各種特色貨物遊走世界各地，通往東南亞、非洲、甚至美洲國家，協助內地貨物“走出去”，同時亦把外地的各種貨物通過澳門輸入內地。澳門自古以來就是海上絲綢之路的參與者，更是其中的主要代表角色，早在 16 世紀初澳門已成遠達里斯本和歐洲、馬六甲及南洋、菲律賓及太平洋各大航線的起航點和海運樞紐。在現時“一帶一路”戰略“21 世紀海上絲綢之路”的發展中，有着宣揚和傳遞當中歷史和文化的使命。澳門正在建設世界旅遊休閒中心，同時擁有豐富海上絲綢之路的文化和歷史旅遊資源，在“一帶一路”戰略和粵港澳大灣區發展當中，應加大對相關資源的運用和宣傳，與區內各城市合作，開發和尋覓更多獨特、有內涵，以及與海上絲綢之路相關的特色旅遊資源，通過區域之間不同領域的共同合作，使澳門世界旅遊休閒中心蘊含更豐富的內涵。

雖然澳門有相對突出的旅遊和文化資源，亦得到國家“十二五”至“十三五”規劃的重視，支持本澳建設世界旅遊休閒中心，但受限於交通、通關、澳門地域界限和接待能力的共同影響，令澳門的旅遊發展一定程度受到了限制。粵港澳大灣區地域界限相對較廣，擁有不同的旅遊元素，不同的文化資源，各地區能統合各自的旅遊資源，取長補短，建立粵港澳大灣區內旅遊業界、商界和民間的合作基礎，推出更多旅遊產品。星馬泰三國在各自不同的體制下，仍能推出合作旅遊產品，相信粵港澳大灣區雖然亦有不同的體制，但在“一國”之下能有效推動旅遊合作，不受出入境管理影響。

- 與區內各城市合作，開發和尋覓更多獨特內涵，或與海上絲綢之路相關的特色旅遊資源，通過區域合作包裝成旅遊特色產品；

- 借助粵港澳大灣區的優勢，推出一程多站特色旅遊產品，如：
  - 中醫養生或醫療旅遊；
  - 海上絲綢之路文化體驗旅遊；
  - 中西特色美食之都旅遊；
  - 習俗文化旅遊等。
- 降低澳門旅遊企業進入橫琴門檻。目前，橫琴的發展建設和粵澳的深入合作進入全新階段，但在旅遊資源整合方面，仍存在諸多問題，尤其是本澳旅遊企業進入橫琴的門檻過高。為此，建議降低澳門旅遊企業進入門檻，鼓勵他們到橫琴投資，設立分支機構。
- 參照非閩籍居民在福建綜合試驗區框架辦理赴台灣旅遊政策，允許內地旅客在橫琴異地辦理赴澳旅遊手續。

### 3.5.2 發揮澳門文化內涵，建立以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地

澳門自 16 世紀開埠，經歷幾百年不同歷史和文化的洗禮，造就澳門現時多種宗教和文化同融的特殊社會特性。幾百年來，城市內不同文化和諧共存，彼此尊重，是外地社會較少和較難出現的情況。澳門獨特中西文化交融歷史城區和各種文化遺產受國際教科文組織認同，是對澳門多元文化的肯定和支持，成為澳門獨特文化的一大亮點。澳門在此一基礎上，可進一步發揮多元文化的特殊優勢，建立以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，吸引粵港澳大灣區不同宗教、文化、歷史等官方、民辦或學術組織，選擇澳門作文化交流、推廣、舉辦展覽、研討會、論壇等活動的地點，結合中央明確在“十三五”規劃中支持澳門發展會展產業的力量，長遠可擴展工作至“一帶一路”沿線國家，樹立

澳門中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地的典範。其中，同澳門有直接關聯和影響的國家級以至國際級政界、文化界歷史名人，如湯顯祖、徐光啟、吳歷、林則徐、客閩、詹天佑、康有為、梁啟超、鄭觀應、孫中山、高劍父、葉挺等不勝枚舉，可謂群星燦爛；同樣，具重大國際影響的葡歐籍歷史名人有賈梅士、利瑪竇、湯若望、南懷仁、徐日昇、馬禮遜、飛南弟、錢納利等，亦屬不勝枚舉。

粵港澳大灣區歷史內涵豐富，單在澳門就有 10 個非物質文化遺產項目，當中粵劇以及涼茶配製兩個項目是粵港澳三地聯合申遺，突顯三地間文化的相似及貼近，文化界之間亦合作無間。粵港澳三地聯合申遺不但能宣揚灣區內的文化，更重要是可以讓灣區內共同的文化得到更好的保護，做到代代相傳，為灣區內的民心交流搭建橋樑。再者，目前國家正提出要拓展對外文物的合作交流，在“一帶一路”沿線國家建設“一帶一路”文化遺產長廊。以目前澳門非物質文化遺產項目為例，澳門媽祖信俗、澳門魚行醉龍節等，都含有海上絲綢之路的內容，兩個項目發展自古時澳門漁民或海上作業人士的生活，有重現澳門古時海上事業、宣揚海上絲綢之路文化的作用，政府應更重視文遺項目的推廣，推動更多本地或區域合作的項目申遺，促進本地和灣區文化合作，參與“一帶一路”文化遺產長廊項目建設。

在粵港澳大灣區中積極推廣澳門中醫藥發展，推動中醫藥醫療、療養設施的建設，發展中醫藥醫療、療養項目，如中醫藥療養旅遊、中醫藥產品市場，吸引粵港澳大灣區、大中華地區、各地華僑使用澳門中醫藥旅遊和其他產品。長遠澳門可擔起中醫藥文化推廣的角色，把中國歷史悠久的中醫藥文化通過“一帶一路”輸出其他國家，令中醫藥文化“走出去”。

- 就澳門歷史文化名人進行全面研究論述，並鼓勵創作體現澳門特色的人物主題文藝作品。

- 着力建設澳門文化基地，發揮基地吸引力：
  - 吸引粵港澳大灣區內不同宗教、文化、歷史等官方、民辦或學術組織，選擇澳門作文化交流、推廣、舉辦展覽、研討會、論壇等活動的地點；
  - 豐富增強本澳歷史文化及其相關旅遊設施的內涵和研究工作，尤其着重與中華文化和“海絲”相關的項目；
  - 推廣地區文創產業交流發展；
  - 長遠可擴展工作至“一帶一路”沿線國家，增強澳門文化基地影響力。
- 促進粵港澳大灣區文化合作：
  - 參與國家“一帶一路”文化遺產長廊建設；
  - 尋求潛力項目聯合申遺。
- 推廣中醫養生和醫療文化：
  - 擔起中醫藥文化推廣的角色，把中國歷史悠久的中醫藥文化輸出；
  - 推動中醫藥醫療、療養設施的建設，發展中醫藥醫療、療養項目；
  - 發展中醫藥產品市場。
- 盡早就興建澳門歷史文化名人主題公園進行論證。

### 3.5.3 打造世界旅遊教育和培訓基地，助力灣區發展

建設世界旅遊教育和培訓中心已被正式列入《框架協議》。澳門作為世界旅遊休閒中心，在粵港澳大灣區中應發揮旅遊方面的優勢，利用旅遊資源豐富，擁世界一流度假村群等等的特點，打造粵港澳大灣區、甚至“一帶一路”沿線國家旅遊教育和培訓實習的中心，提供粵港澳大

灣區和“一帶一路”沿線國家旅遊發展和培訓人才的機會。世界旅遊教育和培訓中心不僅提高澳門在旅遊教育方面的地位，對澳門吸引專才，補足國際旅客的接待能力方面相信亦會有所提升。

- 重點提高澳門旅遊教育和培訓設施；
- 吸引大灣區以至“一帶一路”沿線國家人民來澳接受旅遊教育：
  - 提供面向大灣區及“一帶一路”沿線國家的獎學金；
  - 與更多國外旅遊教育先進地區院校提出交換學生合作；
  - 向學生提供各種本澳實習機會，包括度假村、高級餐廳等；
  - 每年設一定限額向有傑出表現的學生提供在澳就業支援。

#### 3.5.4 發揮澳門社團特色作用，加強大灣區人文交流

政府可促進工商界、青年、婦女等社團和民間組織到灣區城市參觀、考察和交流，瞭解灣區內不同城市的發展現況，當中尤其可發揮同鄉會社團的功能。由於同鄉會對所屬的城市最為瞭解，人脈亦較廣，由同鄉會社團組織灣區城市交流文化最為適合，不同界別的社團可以與同鄉會社團合作，參與交流，組織小組共同北上。交流不但促進本澳社團之間的合作，同時令其他社團能更有效、更準確的對灣區城市有所認知，加強對內地發展的瞭解。同時，同鄉會社團可扮演雙向的角色，鼓勵同鄉組織到澳門體驗獨特文化，促進灣區城市不同領域團體到澳門進行文化交流。

另外，智庫組織長期於地區中扮演重要角色，對政府的決策、規劃和回應民意有相當大的支持和貢獻。智庫組織一般包含社會代表和學術人士，具有相當大的代表性，是最瞭解地區經濟、社會情況和各類重要資訊的團體。粵港澳大灣區的建設需要三地政府聯手共同合作，民心相通將令合作事半功倍，各地智庫組織的交流能深化城市之間的瞭解，亦

能集思廣益策劃粵港澳大灣區未來的發展，協助剖析破除灣區發展的障礙，智庫組織並能將交流所得的資料和意見滙報各自政府或公開予公眾參考，形成地區之間民心相通的重要橋樑作用。智庫組織可合作開展“一帶一路”和粵港澳大灣區的課題研究，為國家和地區發展出謀獻策。

早前，中國科學院深圳先進技術研究院與深圳市南山區政府共建的“粵港澳大灣區青少年創新科學教育基地”正式成立，目的為粵港澳三地中小學科普教育提供更多科研資源支持。本澳的培正中學及香港培正中學、中國科學院深圳先進技術研究院實驗學校成為該基地首批參與學校。<sup>28</sup> 本澳長期缺乏土地資源，中小學校舍亦缺乏空間和足夠的資源支持教學發展，對日新月異的科技發展未能及時趕上，對本澳學生競爭力造成一定程度負面的影響。通過粵港澳大灣區的共同發展，或通過更多區域合作，各地辦學或科研機構間可互相合作，以較少的資源創造更大的效益，培養更多學生不同類型的興趣，通過教育機構之間緊密合作提供不同地區學生之間的交流和合作。政府或可在粵港澳大灣區投資共建不同科學領域教育基地，不但可供澳門學校使用，亦能給予本澳學校與外地學校交流合作機會。

最後，由於本澳缺乏體育場地設施，場地使用幾近飽和，體育場地亦未夠多元化，標準體育場地短缺，粵港澳大灣區則有豐富資源，有助體育培訓和提供運動員訓練集訓的機會，體育合作對本澳體育事業發展亦相當有利。同時，澳門本地運動員亦不時到內地參加各種比賽和訓練，成效亦非常顯著，相互切磋令體育運動員積累寶貴的經驗，因此在粵港澳大灣區的發展中，體育競技合作必不可少。政府宜支持體育界與大灣區的相關機構謀求合作，支持體育運動員代表澳門到大灣區參與更多的比賽較量，同時亦可考慮在粵港澳大灣區投資體育發展項目。

---

<sup>28</sup> 培正成大灣區首批先導學校，澳門日報，2017-05-22，[http://www.macaodaily.com/html/2017-05/22/content\\_1180350.htm](http://www.macaodaily.com/html/2017-05/22/content_1180350.htm)

- 發揮澳門社團特色作用，促進灣區社團文化交流：
  - 發揮各類基層社團的功能，促進工商界、青年、婦女等社團和民間組織到灣區城市參觀交流；
  - 各類基層社團扮演雙向角色，鼓勵它們到澳門體驗獨特文化，促進灣區城市不同領域團體到澳門進行文化交流。
- 促進灣區智庫組織交流，協助策劃灣區發展：
  - 邀請專家學者來澳，定期舉辦“一帶一路”和大灣區發展研討會；
  - 邀請粵港澳大灣區內不同組織來澳發佈研究成果。
- 各地教育機構之間更緊密合作，促進學生之間的交流互動：
  - 促進與粵港澳大灣區內不同領域教育基地的合作；
  - 在粵港澳大灣區投資共建不同領域的教育基地，供澳門學校使用；
  - 透過教育基地合作發展，給予本澳學校與外地學校交流合作機會；
  - 透過舉辦體育競技、科普比賽等活動，使得大灣區的互學互鑑、相互交流的理念能夠使青少年廣為認知；
  - 根據《中華人民共和國中外合作辦學條例》第 62 條規定，港澳台地區教育機構不符合在內地獨立辦學的條件。為此，建議積極向國家爭取政策支持，在大灣區先行先試，允許澳門高等院校在灣區城市獨立辦學，以加強粵澳教育合作。
- 促進粵港澳大灣區體育競技合作：
  - 促進專業場地間合作，供本澳體育人士使用；
  - 鼓勵澳門運動員到內地參加各種比賽和訓練；
  - 嘗試以灣區為基礎，舉辦特色、專項運動會或運動比賽，如以灣區大賽車、灣區武術大賽、電子競技大賽等先行先

試，逐步推廣至其他項目；

- 繼續推動澳門體育發展，包括新穎項目如電子競技等。

### 3.5.5 提高社會管理和公共服務能力和水平，完善就業創業服務體系

澳門社會保障制度及中央公積金制度僅適用於澳門居民，在澳工作的外僱無法加入本地社保體系，退休時無法享有社保的退休金。更甚的是，由於他們離開原籍，在現有機制下也無法參與原籍的社保體系。<sup>29</sup> 政府可一視同仁，為來自內地和外國的外僱提供合理和合適的社會保障措施。在粵港澳大灣區方面，隨着灣區居民長遠工作流動的增加，社會保障制度應互聯互通的工作將越來越迫切，澳門居民不應因到內地工作而失去社會保障措施，或本來應有的福利，反之內地居民亦然。

近年，澳門極力推動經濟適度多元化，但澳門市場空間始終細小，無法完全吸納本地多類領域的專才、精英青年和學生，導致本地專才外流問題出現。粵港澳大灣區市場相對龐大，能有效吸納各類領域的專才，政府可開展一些專項服務或制定相關的政策，吸引有志投身相關領域的本澳人才助力粵港澳大灣區發展，或吸引本澳外流專才人士回流。

澳門市場空間始終細小，在澳門未必能有足夠機會予不同領域的青年和學生提供實習機會，然而粵港澳大灣區市場龐大而多元，青年和學生相對容易在區內找到實習工作，累積相關的工作經驗。培養不同領域的人才對本澳經濟發展有非常重要的意義，通過企業實習項目，青年和學生能將內地大企業的工作和營運經驗帶回本澳，是非常有價值和有意義的計劃，同時，在外實習的過程中，能切身瞭解國情，瞭解大灣區的

<sup>29</sup> 《澳融入大灣區 擁人才儲備庫》，Macao Daily News，2017-05-15，A10

發展，有利培養愛國愛澳品德，訓練青年人獨立處事，增加本澳青年人的競爭力，非常值得推廣。

粵港澳大灣區合作發展為本澳居民帶來更多的創業和就業機會，本澳居民事業發展不再只局限於澳門，粵港澳大灣區完善就業創業服務體系能使灣區內的潛力更進一步發揮，同時加快灣區的經濟發展。現時，澳門政府鼓勵青年到灣區就業和創業，當中以創業的支援較多，就業的支援則相對較少，而市民則對到灣區就業未有太大的衝勁，相信與社會保障制度未互聯互通，以及民生福利缺乏可攜性有關，同時薪金和福利亦是關鍵因素，政府可針對問題提供相關協助和探討，進一步完善就業創業服務體系。

- 研究制定社會保障制度互聯互通，促進民生福利的可攜性：
  - 促進社會保障制度互聯互通，澳門居民到灣區工作不應失去社會保障措施；
  - 為來自內地和國外外僱提供合理和合適的社會保障措施。
- 完善協助就業、創業服務體系，尤其對就業提供更多幫助；
- 積極吸引本澳外流專才回流共建粵港澳大灣區；
- 組織澳門有志青年和學生到內地大型企業實習。

### 3.5.6 完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區

澳門在粵港澳大灣區中面積較小，影響環境的力量亦較低，若要完善生態建設和環境保護合作機制，則需要全區 9+2 城市的共同合作。澳門在綠色低碳的工作方面，建議：

- 大力推行電動汽車或環保能源汽車的使用；
- 宣傳提高節能節水環保意識；
- 加強市民環保回收廢物的意願；

- 增強區內環保技術、環境團體交流等。

### 3.5.7 加強食品安全、社會治安等方面交流合作

這兩項安全均直接與居民基本生活福祉相關。現時澳門大量輸入內地食材，同時澳門亦有輸入來自葡語系國家的食物，隨着大灣區的合作發展，地區之間食品的往來將會更加多和頻繁，食品安全的監測變得更加重要。與此同時社會治安等工作亦需三地互相交流和合作，防範地區性大範圍罪案發生。因此三地政府應加強相關方面的合作，以保居民優質生活水平。

### 3.5.8 加強醫療方面的合作

隨着在廣東省居住或工作的澳門居民越來越多，為滿足及方便他們對醫療服務的需求，粵澳兩地醫療機關可加強合作，研究以適當的核數方式，容許居於灣區城市的澳門居民，在內地指定合作醫院免費使用基本醫療服務，而澳門特區政府則定期向廣東省政府繳付費用。

另外，由於澳門人口規模有限和結構特殊，致使醫護人員見識各種病例的機會不多，使得在醫護技術操作上存在一定限制，亦令到部份居民缺乏對專科醫療服務的信心。建議特區政府在大灣區研究建設由特區政府主導的高端大灣區醫學院，既可培養下一代的醫護人員，亦為在內地的澳門居民及大灣區居民提供醫療服務。

## 3.6 關於“培育國際合作新優勢”的意見和建議

*《框架協議》提出，充分發揮港澳地區獨特優勢，深化與“一帶一*

路”沿線國家在基礎設施互聯互通、經貿、金融、生態環保及人文交流領域的合作，攜手打造推進“一帶一路”建設的重要支撐區。支持粵港澳共同開展國際產能合作和聯手“走出去”，進一步完善對外開放平台，更好發揮歸僑僑眷紐帶作用，推動大灣區在國家高水平參與國際合作中發揮示範帶頭作用。國家“十三五”規劃第十二篇第54章第二節也提到：“支持港澳參與國家雙向開放、‘一帶一路’建設，鼓勵內地與港澳企業發揮各自優勢，通過多種方式合作走出去。”關於培育國際合作新優勢，課題組建議如下：

### 3.6.1 發揮和匯聚僑資僑智

由於歷史因素的關係，澳門擁有來自60多個國家的歸僑僑眷，佔澳門總人口近四分之一，而且他們的僑居地主要集中於海上絲綢之路的沿海國家和地區。歸僑、僑眷各自擁有其僑居地的社會關係，同時各自擁有不同的人脈和經濟背景，熟悉當地文化風俗、環境、語言、投資法律等，如能夠發揮和匯聚僑資僑智，憑藉僑眷寬廣的東南亞各地人脈，澳門可以利用獨有的僑眷優勢協助內地企業“走出去”，相信在參與推動“一帶一路”建設中定能發揮獨特且重要的作用。

針對粵港澳大灣區，澳門可以充當重要的橋樑角色，負起民心相通的重要先導工作，先利用僑眷、旅遊業界、會展業界的力量，發展一些組織參觀、展覽介紹等一站式服務，協助粵港澳大灣區瞭解東南亞國家發展的項目，再以協助粵港澳大灣區所累積的經驗，慢慢將工作擴展至面向全國的企業。一站式服務能協助投資者瞭解當地的投資和經濟環境，為中小企業製作“懶人包”，掃除投資最初的認知和瞭解障礙，讓投資者更容易踏出第一步，吸引更多的中小企業共同“走出去”。在相同的概念下，亦可利用澳門平台和葡語優勢，套用於葡語國家之中。

澳門僑眷優勢不僅可以協助大灣區企業“走出去”，亦可協助東南亞地區有意在粵港澳大灣區發展的華僑投資者，為他們提供幫助，充當雙向的橋樑角色，為粵港澳大灣區發展引入更多的資金。若協助華僑投資者的計劃成功，或可產生輻散作用，令東南亞地區其他的投資者亦有意投資粵港澳大灣區項目，把外國資金“引進來”。

此外，澳門可以與“一帶一路”沿線國家的城市締結成友好城市，促進相互之間的社會、經貿、文化之間的往來，為社會、企業及居民開展民間交往工作奠下基礎。現時，與澳門締結姊妹城市或簽訂《友好協約書》的城市處於葡萄牙、巴西、佛得角、瑞典、比利時及越南，未來建議政府可借助東南亞歸僑僑眷的力量，與“一帶一路”沿線國家的重要或有潛力城市對接，簽訂有關合作協議。此舉可為繼後開展官方交流和民間交往奠下基礎，亦可以此強化自身的歸僑僑眷優勢，更好地服務大灣區的內部城市群。

### 3.6.2 發展更加多元化的商貿服務平台

澳門是一個經濟高度開放的國際商業小城，具有自由、優良的營商環境和較廣泛的國際市場聯繫，同時擁有較多歸僑、僑眷人才優勢。澳門回歸祖國初期，從自身的獨特優勢出發，曾提出全力打造“三個”服務平台：“中國內地和葡語國家經貿合作服務平台”、“粵西地區商貿服務平台”、“世界華商聯繫與合作平台”，進一步加強經貿“橋樑”和“窗口”的功能。2015年澳門企業家在博鰲亞洲論壇“華商領袖與華人智庫圓桌會”上提出，澳門可利用歸僑、僑眷的優勢，協助內地企業“走出去”，參與更多互聯互通基礎設施建設，將華商企業與具有豐富海外工程承包經驗的中國企業聯合，在基礎設施建設方面加大投入。此外，可推動澳門發展商貿服務業，以便借助澳門平台優勢作為我國企業

投資當地的平台，並利用澳門“一國兩制”和自由港的優勢，建立全球華商交易所，為各地客商提供無縫對接的溝通與交易平台。<sup>30</sup>這正是“國家所需、澳門所長”，澳門可透過發揮中國，特別是珠江三角洲西部地區與“一帶一路”沿線國家的商貿服務平台角色，促進內地與“一帶一路”沿線國家以及海外華商之間的貿易，尤其是在旅遊、會展、經貿、物流、專業服務等領域上，具有相當的合作發展潛力。為此，特區政府可考慮主動積極與相關的地方政府建立聯繫，為參與和助力國家“一帶一路”建設，以及更緊密的互利經貿、旅遊、文化等合作奠下堅實基礎。

此外，會展業在本澳已漸趨成熟，過去澳門曾經舉辦多項國際會議和展覽，肯定了澳門具備舉辦國際性會議論壇的能力。澳門爭取舉辦“一帶一路”相關的專題會議或論壇，進一步發揮內地與“一帶一路”沿線國家溝通的橋樑角色。通過舉辦多種類會議論壇，不但可以配合特區政府以“會議為先”的發展策略，豐富展會業內容，同時也能提升澳門國際形象和鞏固商貿服務平台定位。

### 3.6.3 加強與“一帶一路”沿線國家的文化交流

在《“一帶一路”願景與行動》文件中提到，擴大相互間留學生規模，要推動沿線國家間互辦文化年、藝術節、電影節、電視周和圖書展等活動，合作開展廣播影視劇精品創作及翻譯，聯合申請世界文化遺產，共同開展世界遺產的聯合保護工作，深化沿線國家間人才交流合作。

澳門有 400 多年中西文化交融歷史的優勢，對世界文化遺產的保護工作亦有一定的經驗，同時本澳擁有相當的翻譯人才，亦正發展文化創意產業，澳門與“一帶一路”沿線國家具相當大的文化交流發展空間。

<sup>30</sup> “劉雅煌冀華商推進‘一帶一路’”，澳門日報 C05 版，2015 年 4 月 9 日。

香港特區政府在 2016 年的施政報告當中已提到，把現時對本地大學的獎學金範圍擴大至“一帶一路”的沿線國家及地區，政府會向獎學基金注資 10 億元，並將“特定地區獎學金”的名額，由每年 10 名分階段增加約 100 名，鼓勵更多“一帶一路”國家的學生到香港升學，同時鼓勵本地學生能夠多認識“一帶一路”，以及加強與沿線相關地區的交流。其實，目前本澳已有類似措施，但只針對葡語系國家，建議增加一定名額，延至“一帶一路”沿線國家，以及增加本地學生與沿線相關地區交流的機會。

### 3.7 關於“支持重大合作平台建設”的意見和建議

*《框架協議》提到，推進深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴等重大粵港澳合作平台開發建設，充分發揮其在進一步深化改革、擴大開放、促進合作中的試驗示範和引領帶動作用，並複製推廣成功經驗。推進港澳青年創業就業基地建設。支持港深創新及科技園、江門大廣海灣經濟區、中山粵澳全面合作示範區等合作平台建設。發揮合作平台示範作用，拓展港澳中小微企業發展空間。*

從《框架協議》內容來看，廣州南沙、珠海橫琴兩個自貿片區，以及江門大廣海灣經濟區、中山粵澳全面合作示範區與澳門最為密切相關。以下從四個重大合作平台出發分別作出建議：

#### 3.7.1 粵澳共同規劃、開發珠海橫琴

橫琴新區是粵澳合作的橋頭堡，肩負起促進澳門經濟適度多元發展的核心使命，須探索新合作模式、新的機制，與澳門合作形成相互促進的格局。誠然，橫琴這一粵澳合作重點平台的建設雖取得了一定成果，

但其在與澳門的合作模式及銜接機制上還面臨一些不足，如澳資企業准入橫琴投資門檻過高、橫琴口岸分流效果未如理想；等等。

配合粵港澳大灣區的規劃建設，橫琴必須堅守中央政府的初心，在區域合作中引入新思維，發揮好廣東自貿區的政策優勢，更大開放力度、更精準地支持澳門可持續發展。未來，橫琴自貿片區應進一步發揮先行先試和制度創新的引領作用，以粵港澳大灣區的開放發展為契機，積極探索促進粵澳全方位深度合作的體制機制，為澳門融入大灣區的創新發展提供新經驗。相關建議如下：

### 1. 推進澳門與橫琴旅遊產業對接

澳門要建設成真正的世界級旅遊休閒中心和“五宜”城市必須突破地域狹小、自然旅遊資源貧乏等制約，這正正離不開與鄰近地區的旅遊合作，尤其是與橫琴旅遊業的對接。《粵澳合作框架協議》的其中一個合作定位表明，“建設世界著名旅遊休閒目的地。以澳門世界旅遊休閒中心為龍頭、珠海國際商務休閒旅遊度假區為節點、廣東旅遊資源為依托，發揮兩地豐富歷史文化旅遊資源優勢，豐富澳門旅遊業內涵，發展主題多樣、特色多元的綜合性旅遊服務。”由於澳門和橫琴擁有一橋相通的地利，兩地加強旅遊產業對接將產生較大的協同效應。誠然，從當前實踐來看，澳門與橫琴旅遊業的聯動未太明顯，兩地旅遊基建、客源和旅遊資源未有充分共享和整合，甚至存在一定的重疊競爭，這與《粵澳合作框架協議》的目標有所差距。因此，推進澳門與橫琴旅遊產業對接是深化粵港澳大灣區重大平台建設的重要工作。為此，建議澳門與橫琴加強旅遊產業的對接，在交通基建、客源共享、聯合旅遊推廣、旅遊產品開發等方面制訂兩地合作的行動方案，讓橫琴“國際休閒旅遊島”的發展與澳門世界旅遊休閒中心真正結合，逐步實現兩地旅遊業的錯位和互補發展。未來，在開發澳琴陸上“一程多站”聯線遊產品的同時，建議利用澳門獲中央批給 85 平方公里海域的契機，發展連結橫琴、澳門及其

他珠三角城市的“一程多站”海上聯線遊線路，藉此帶動更多高增值旅客進入澳琴遊玩休閒。

## 2. 在橫琴建設“葡語國家商品保稅展示交易中心”

澳門有條件作為葡語國家商品進入內地市場的試點，而近年亦有越來越多的葡語國家供應商引入產品來澳，期望借助澳門平台打入內地市場。為配合“葡語國家食品集散中心”的定位及順應市場趨勢，澳門於2016年在塔石廣場塔石商業中心設立葡語國家食品展示中心（實體店）。開業一年半以來，葡語國家食品展示中心取得一定的成效，但隨着葡語國家商品市場的擴大，考慮到澳門展示空間的不足、支付手段的滯後，應在鄰近地區尋找更大空間，以作為葡語國家商品幅射內地市場的據點。為推動中葡平台深化建設，可爭取相關部委的政策支持，於橫琴自貿片區建設“葡語國家商品保稅展示交易中心”，按照澳資建設、澳企營運的模式進行管理，引入體驗、展示、交易及配送的一體化服務，透過線上線下、供應鏈各環節的聯動，以滿足大灣區及內地居民購買葡語國家產品的需求，同時推進澳門跨境電商在內地市場的空間。

## 3. 創新橫琴口岸通關模式

橫琴開發的關鍵在於能否建成聯通粵澳的“開放島”，而通關制度的創新起着核心作用，決定了橫琴新區的開放程度和澳門參與橫琴開發的廣度與深度。《橫琴總體發展規劃》雖然對橫琴通關制度創新作出了要求，但目前的橫琴口岸仍未能起着分流拱北人流的作用，在一定程度上制約了澳門和珠海的發展。為此，加快創新澳門橫琴通關模式顯得十分迫切。本研究建議：

其一，先行先試，建議重建蓮花口岸，簡化查驗程序，於橫琴口岸實施“合作查驗，一次放行”的旅檢模式，讓通關人士只須使用入境一方的證件，便可同時完成出入境手續，此舉可為澳門釋放不少發展空間，減少候檢排隊時間和降低拱北口岸通關壓力；

其二，爭取國家政策的支持，允許赴澳內地旅客在簽注有效期內，可以在澳門與橫琴之間多次往返。此舉有助促進粵澳兩地旅遊資源的共享與融合，有利共同開發具“粵港澳大灣區”特色的旅遊產品，強化澳門“一個中心”的地位與功能；

其三，推動橫琴口岸長遠應實施貨運的 24 小時通關模式。起初可延長橫琴貨運通關的時間，視乎實際使用情況，再逐步邁向橫琴口岸 24 小時貨關，以促進本澳物流平台的發展及粵港澳跨境貨物有序自由流動。

#### 4. 促進澳門與橫琴要素便捷流動

在澳門與橫琴合作創新過程中，提高兩地要素流動的便利程度，有助實現區內資源的優化配置，建立順暢協作的大灣區市場。目前，澳門與橫琴之間仍有相當環節未能達到便捷流動的要求，例如，投資者准入、專業人士跨境執業、機動車進出管理、跨境通訊等環節。為促進澳琴間要素便捷流動，本研究提出建議如下：

其一，在 CEPA 框架下探索在橫琴自貿片區對澳門深度開放，制訂更短的面向澳資的負面清單，進一步取消或放寬對投資者的資質要求、股比限制、經營範圍等准入限制；

其二，放寬澳門機動車進出橫琴的受惠範圍，容許更多澳門單牌車進入橫琴，令更多在橫琴置業創業的本澳人士受惠；配合大灣區共建優質生活圈的目標，澳門單牌車政策可探索逐步延伸至整個廣東省適用，便捷澳門居民在橫琴外的大灣區各城市間生活發展；

其三，探索允許取得澳門執業資格的專業人士備案後直接為橫琴內的企業和居民提供服務；

其四，以橫琴為試點，免除粵澳兩地長途漫遊費用，日後逐步延伸至整個大灣區城市，達到通訊無阻。

其五，加快研究和落實“澳門新街坊”項目，探索澳門教育、醫療、社會保險、通訊等民生配套，延伸覆蓋到橫琴。

## 5. 降低澳門金融機構准入橫琴的門檻

澳門金融機構落戶橫琴是澳琴金融深化合作的重要體現。目前，對澳門銀行及保險公司准入橫琴分別作出規定：1) 據《CEPA》補充協議九的規定，澳門銀行在珠海橫琴開設分行或法人機構的年末總資產的要求降至 40 億美元；2) 據 CEPA《服務貿易協定》的規定，澳門註冊的保險公司申請入駐橫琴，需滿足集團總資產 50 億美元以上，經營歷史超過 30 年，並且在內地設立代表處 2 年以上。目前的門檻規定對於本澳銀行和保險公司來說相對較高。為此，在橫琴推動以跨境人民幣業務為重點的金融領域創新合作的同時，建議爭取國家政策支持，進一步降低澳門銀行和保險機構准入橫琴的門檻，放寬澳門金融機構在橫琴設立合資證券公司、基金公司、期貨公司的條件。

### 3.7.2 積極擴展廣州南沙的合作創新空間

南沙自貿片區是粵澳合作創新的重要平台。隨着粵港澳大灣區規劃建設的加快，粵澳雙方在南沙片區有更大合作創新的空間。面向未來，澳門應積極利用廣東自貿區的政策優勢，推動澳門中小企、專業人才和青年更多參與南沙建設。為使粵澳兩地更好把握大灣區的發展機會，謹提出相關建議如下：

#### 1. 籌建“粵澳合作園區”

隨着內地營商環境的改善以及粵澳合作的深入推進，有更多的中小企業願意到內地尋求發展，但由於橫琴粵澳合作產業園的門檻較高，業界難以找到合適的切入項目，他們都希望有更多的粵澳合作項目可以參與。參與南沙開發是澳門企業參與區域經濟合作的難得機遇，也是澳門中小企業提升素質、擴大經營規模、取得快速發展的良機。為此，建議在南沙片區籌建“粵澳合作園區”，並積極探索政策創新，為粵澳經濟、

社會和民生合作搭建良好平台。建議這個“合作園區”跳出傳統“橫琴產業園區”的框框，粵澳共同規劃、共同獲益，並由澳門管理、澳門審批入園企業，讓澳門中小微企有機會參與其中。

## 2. 共建旅遊教育培訓基地

澳門擁有國際認可、亞洲前沿的旅遊培訓課程，以及世界上罕有的旅遊休閒建築群作為優越的學習實習培訓環境，還聚集了來自世界各地經驗豐富的休閒酒店高層管理人才，這一切造就了澳門旅遊培訓在大灣區的領先地位。因此，在充分發揮世界旅遊休閒中心優勢的基礎上，澳門應主動為灣區城市提供優質旅遊培訓服務。過去幾年，澳門旅遊學院與南沙方在旅遊職業教育合作方面已打下堅實的基礎，取得了良好的效果。因此，為順應灣區發展的潮流，以及更廣泛地輸出澳門旅遊培訓技術標準，建議支持澳門在南沙共建旅遊教育培訓基地，以開展兩地旅遊酒店等方面專業技術教育和培訓合作為主體內容，為灣區城市提供優質旅遊培訓服務。其中一項須突破的政策是，支持澳門高等院校經批准在南沙設立獨資分支機構或職業培訓基地。

## 3. 降低澳門金融機構准入南沙的門檻

目前，對澳門銀行及保險公司准入南沙分別作出規定：① 根據《CEPA》補充協議九的規定，澳門銀行在廣州南沙開設分行或法人機構的年末總資產為 60 億美元，高於橫琴同類規定的 40 億元；② 根據 CEPA《服務貿易協定》的規定，澳門註冊的保險公司申請入駐南沙，需滿足集團總資產 50 億美元以上，經營歷史超過 30 年，並且在內地設立代表處 2 年以上。

有鑑上述情況，建議爭取國家政策支持，降低澳門銀行和保險公司准入南沙的門檻，放寬澳門金融機構在南沙設立合資證券公司、基金公司、期貨公司的條件。其中，比照橫琴新區政策，允許澳門金融機構進駐南沙的資產規模門檻進一步下降至 40 億美元。

#### 4. 促進澳門專業人士在南沙跨區執業

粵港澳大灣區國家戰略將為粵澳兩地專業人才交流發展擴大空間。誠然，粵澳兩地仍未建立專業人士跨區執業機制，若不改變，將對兩地專業領域的創新合作帶來障礙。未來，有必要在南沙進一步擴大專業服務領域對澳門地區的開放，以推進大灣區服務貿易自由化，構建服務業對外開放新高地。為此，建議探索允許取得澳門執業資格的專業人士備案後直接為南沙片區的企業和居民提供服務，並重點在法律、會計、建築領域先行先試。長遠而言，粵港澳大灣區應建立制度性、創新性的專業人士跨區執業機制，為本澳專業人士創造新機遇。

#### 3.7.3 全面推進中山粵澳合作示範區

改革開放近 40 年的發展，中山經濟面臨着結構調整和轉型升級的需要，積極與澳門地區保持緊密合作。隨着大灣區框架協議的逐步實施，以及深中通道的建設，中山與澳門的合作進入了新的階段。為配合《框架協議》對中山粵澳全面合作示範區平台建設的目標，中山須突破“產業園區”思維，立足於中小企業轉型發展的迫切需要及澳門相關社會民生需求，全力拓展雙方在教育、旅遊、文化交流、商貿服務、產業等方面的合作空間。相關建議如下：

##### 1. 爭取中山粵澳全面合作示範區實施自貿區優惠政策

廣東自貿區實施“比經濟特區更加特殊”的政策，例如橫琴片區為合資格企業提供 15% 的企業所得稅優惠（內地的平均企業所得稅率為 25%），也為區內港澳居民實施個人所得稅差額補貼政策，對港澳企業和人才創造較大誘因和吸引力，實踐中成功吸引眾多港澳企業進駐自貿區。有鑑於此，建議爭取國家的支持，將廣東自貿區的重大優惠政策<sup>31</sup>，延伸

<sup>31</sup> 如橫琴和南沙已落實為合資格企業提供 15% 的企業所得稅優惠。

至中山粵澳全面合作示範區實施，吸引澳門居民和企業到翠亨新區發展。此外，也可以考慮將橫琴和南沙已實施的跨境人民幣貸款政策實施範圍延伸至中山翠亨新區，允許符合條件的企業從澳門金融機構借貸人民幣資金。

## 2. 粵澳共同規劃開發翠亨新區起步區

與澳門共同規劃合作，加快落實翠亨新區首期啟動的5平方公里土地開發，重點建設產業合作園區、國際商貿服務平台、教育培訓園區、文化交流區、旅遊合作區，在此過程中需跳出傳統開發區招商引資的開發模式，讓本澳中小微企以低門檻條件入園發展。

## 3. 建設具澳門特色的綜合性社區

共建粵港澳大灣區優質生活圈、完善澳門居民在大灣區的各项生活配套是提升三地居民在灣區建設中獲得感的重要途徑。為此，配合大灣區共建優質生活圈的目標，我們建議在翠亨新區預留用地與特區政府合作，打造綜合性的澳門生活社區，集養老、居住、教育等綜合配套於一體，並引入澳門城市管理模式，致力營造一個澳門居民熟悉的社區環境。當中，要優先澳門企業、社服團體等參與翠亨澳門社區的養老設施建設及營運。此外，以中山為試點，建立醫療經費的跨境結算制度，使澳門居民享受更加便利的轉診等醫療服務。

## 4. 建立中山和澳門兩地業界和民間交流機制

工商界和民間社團是澳門參與區域合作的重要力量。除了政府層面做好政策溝通以外，擴大民間和業界交流合作將是中山和澳門合作的催化劑。為此，本澳建立中山和澳門兩地業界和民間交流機制，透過行業協會、商會等社會和民間組織合作，在澳中山籍鄉親、民間機構參與，學界、媒體交流、專業機構和專家研究互動，共同推進中山粵澳全面合作示範區。此外，推動成立中山與澳門企業家聯合會，旨在促進中山、澳門和葡語國家企業間的交流合作，加強企業聯繫，利用聯合會這個平

台，相互推介項目合作，覓得商機。

#### 5. 《青年創業援助計劃》延伸至中山粵澳全面合作示範區適用

為鼓勵澳門青年實踐創業理想，特區政府在工商業發展基金下設立了《青年創業援助計劃》，為創業青年提供一筆免息援助款項，援助金額上限為澳門幣 30 萬元，最長還款期為八年。近年，有更多青年願意到內地實踐創業夢，而其中一方面的創業困難便是啟動資金不足，為此，建議將澳門特區政府扶持青年創新創業的政策延伸至中山粵澳全面合作示範區。

#### 6. 設立“一站式”商事服務，協助澳企落戶

建立服務澳門企業的“一站式”商事服務，實現澳企足不出澳，便可在澳門辦理落戶翠亨新區的商事登記，藉此降低澳門企業辦理註冊登記等事宜的往返辦事成本；此外，支持澳門專業服務提供者在翠亨新區以獨資、合資、合作等多種形式設立專業服務機構。

### 3.7.4 粵澳共同謀劃江門大廣海灣經濟區

江門地處在“一帶一路”、西江—珠江經濟帶的重要節點，在粵港澳大灣區中的區位優勢明顯。江門大廣海灣經濟區的開發強度較低、發展空間充裕，不僅適合建設國家級的區域合作平台，而且適合作為粵港澳大灣區實施重大突破性政策創新的試驗區。未來，江澳兩地應共同把握大灣區建設的契機，在大廣海灣經濟區探索實施粵港澳深度合作模式，打造有別於橫琴、南沙的第二代深化粵港澳合作示範區。因應定位目標，茲提出相關建議如下：

#### 1. 建立江澳合作會議制度

大灣區的建設除了要重視粵澳兩地政府的省級層面互動外，若要提升區域合作共識的執行效果，也必須要做好灣區城市間的互動溝通。目

前，粵澳兩地已建立珠澳、中澳、穗澳等城市間的年度性合作會議制度，旨在回顧過去一年的工作成果，對未來的合作方向作出指導，並協調解決合作中的重大問題。考慮到江澳合作事宜日益繁重，以及江門大廣海灣區被列為粵港澳大灣區建設重要內容，建議比照珠澳、穗澳、中澳合作聯席會議制度，設立年度性的江澳合作會議制度，形成兩地行政首長指導、專責小組策劃統籌、政府部門組織實施的長效合作機制，重點推進大廣海灣經濟區澳江合作事項。

## 2. 爭取江門大廣海灣經濟區實施自貿區優惠政策

廣東自貿區為合資格企業提供 15% 的企業所得稅優惠（內地的平均企業所得稅率為 25%），也為區內實施港澳居民個人所得稅差額補貼政策，對港澳企業和人才創造較大誘因和吸引力，實踐中成功吸引眾多港澳企業進駐自貿區。有鑑於此，建議爭取國家的支持，將廣東自貿區的重大優惠政策<sup>32</sup>，延伸至江門大廣海灣經濟區，吸引澳門居民和企業到大廣海灣經濟區發展。

## 3. 在江門大廣海灣經濟區謀劃共建“澳門專屬開發區”

“飛地經濟”是指在經濟發展存在落差的行政地區之間建立起互助協調關係，實現優勢互補，促進經濟一體化發展。透過“飛地經濟”合作創新，有利發揮江澳比較優勢，優化資源配置，強化資源集約節約利用，提升市場化運作水平，完善發展成果分享機製，能為推進粵澳、江澳協同發展作出新貢獻。

堅持“共同規劃、共同開發、共同管理、共同獲益”的合作原則，積極在大廣海灣謀劃共建“澳門專屬開發區”。澳門專屬開發區以粵澳政府雙向合作為前提，以澳門政府為主導，共同管理專屬開發區發展，在專屬開發區引入澳門行之有效的城市管理、民事、商事制度，建成澳

---

<sup>32</sup> 如橫琴和南沙已落實為合資格企業提供 15% 的企業所得稅優惠。

門人口相對集中、特色鮮明的合作示範區，推動不同制度之間相互碰撞，相互融合。

#### 4. 建設具澳門特色的綜合性社區

共建粵港澳大灣區優質生活圈、完善澳門居民在大灣區的各項生活配套是提升三地居民在灣區建設中獲得感的重要途徑。配合大灣區共建優質生活圈的目標，以及支持澳門居民到江門過上優質退休生活，在江門大廣海灣經濟區預留用地與特區政府合作，打造綜合性的澳門生活社區，集養老、居住、教育等綜合配套於一體，並引入澳門城市管理模式，致力營造一個澳門居民熟悉的社區環境。

#### 5. 設立粵澳青年創新創業基地

結合江澳青年商會及社團的力量，設立大廣海灣區粵澳青年創新創業基地，以服務粵澳青年創新創業為重點，透過全面創業支援（如場租減免、稅務優惠、一站式創業服務<sup>33</sup>），幫助廣大粵澳青年實現創業夢想。當中，稅務要比照橫琴青年創業谷實施 15% 的稅率企業所得稅、15% 個人工資薪金所得稅等優惠。

#### 6. 建立江澳兩地業界和民間交流機制

業界和民間交流是江澳兩地合作的重要組成部分，也是推進江澳深化合作的重要助力。為此，建議建立江澳兩地業界和民間交流機制，透過行業協會、商會等社會和民間組織合作，在澳江門籍鄉親、民間機構參與，學界、媒體交流、專業機構和專家研究互動，共同推進江門大廣海灣經濟區建設。其中，建議推動成立江門與澳門企業家聯合會，旨在促進江門、澳門和葡語國家企業間的交流合作，加強企業聯繫，利用聯合會這個平台，相互推介項目合作，覓得商機。

<sup>33</sup> 可行的一站式創業如會計及法律等諮詢服務、創業培訓、投融資及推廣平台等。

### 7. 《青年創業援助計劃》延伸至江門大廣海灣經濟區適用

為鼓勵澳門青年實踐創業理想，特區政府在工商業發展基金下設立了《青年創業援助計劃》，為創業青年提供一筆免息援助款項，援助金額上限為澳門幣 30 萬元，最長還款期為八年。近年，有更多青年願意到內地實踐創業夢，而其中一方面的創業困難便是啟動資金不足，為此，建議將澳門特區政府扶持青年創新創業的政策延伸至江門大廣海灣經濟區。

## 第四部分 幾點強調

1. 要強調“3 + 1”。大灣區現有三個特大中心城市即香港、深圳、廣州，它們有各自優勢，在新一輪大灣區合作發展中率先發揮領軍作用，被寄以厚望，但人們不應忘記，澳門雖規模不能與之相比，但其特殊地位與功能同樣不容低估。
2. 要立足當前，也要放眼長遠，大灣區的特點是東強西弱，西部至今欠缺中心城市引領。做強西翼的關鍵是用“治本”思維安排澳珠發展戰略，澳珠合作開發國際深水大港（參照洋山港模式，該港冠以“澳門”字樣，但開發效益兩地共享），此舉難以一步到位，但啟動相關研究價值顯而易見。
3. “做強文化、做大澳門”，盡快就“一個基地”進行系統論證，使得澳門深厚文化積累得以長效開發利用。首先是建立現代大文化意識，走文明發展之路；其次是以國際化促發展、以大包容大開放保發展；再次要認真盤查文化家底，還要適度借助周邊重大歷史資源，如中山翠亨村，實現共同發展；關鍵是人盡其用，對於政界新秀、學者精英、藝術類專才更應不拘一格啟用。
4. 長效灣區與短效灣區相結合。《框架協議》有效期為五年，這五年應是奠基礎、破障礙、完善定位的重要階段，而第二個五年合作期結束時大灣區或將成為全球規模最大，實力最強、影響力最深的中國特色大灣區，不僅經濟、民生指標有望全球領先，而且區內社會文化程度也應備受肯定。更主要的，伴隨競爭力的進一步提升，未來十年“一國兩制”實踐亦或進入更加成熟階段，兩個五年之後，

大灣區應建設成為全球最高發展水平、最文明、最具吸引力的一個國際生產中心、服務中心、展示中心。

5. 自信自主、自尊自強，澳門的希望在於走好自己的路。當前，按國際認可的統計指標，澳門已是大灣區以至全中國最高發展指標（人均 GDP、人均 GNI）的創立者，故應繼續保持“三高”（高發展指標、高綜合競爭力、高人均分享），其中，做好博彩業定位不偏離、不誘導，十分重要。不能一提博彩業就底氣不足，就自認理虧，作為法定產業，它的合理開發利用永遠不能動搖，適度多元化絕不是脫離博彩業之多元。
6. 要力爭“一中心、一平台、一基地”均衡發展。其中，文化的開發更應置於基礎地位，要盡快建立綜合性的統籌機構加以推動，不能滿足於表態式的發動，為了提高國際影響力和拉動作用，建議盡早就成立世界旅遊休閒指標發佈中心進行論證，一旦此中心建立，則每年每季以至每月發佈全球性相關資訊，使之成為具自身話語權的一個權威品牌。
7. 推動粵港澳三地名優老字號產品和創新服務的定期評選、展出、宣傳、推介事宜。要力求逐步突破傳統展銷模式，也要適度破除對歐美名優產品的迷信、依賴，更要力爭逐步做到：全球最好的產品和服務在珠三角，包括衣食住行等各方面，為此，重點打擊各類違法犯罪行為，使灣區成為全球犯罪率最低的文明之鄉。
8. 大灣區一體化先行，區內居民基本權益要有效保障。要創造條件使區內居民憑有效證件可以不設限地赴港澳自由行。同樣地，港澳居民赴內地特別是大灣區內部的創業就業逐步便利化亦應盡早解決，對於澳門，一定要信守《框架協議》各項創新承諾。當然，這絕不意味着特別行政區與內地的全面綜合互利合作只限於大灣區。

## 主要參考文獻

1. 國家發展和改革委員會：《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》，2009年1月。
2. 國家發改委、外交部、商務部聯合發佈：《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》，2015年。
3. 國務院：《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》，2016年。
4. 《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》：  
[https://www.gce.gov.mo/bayarea/files/BayAreaAgreement\\_cn.pdf](https://www.gce.gov.mo/bayarea/files/BayAreaAgreement_cn.pdf)
5. 《粵澳合作框架協議》：  
[http://portal.gov.mo/web/guest/info\\_detail?inford=109827](http://portal.gov.mo/web/guest/info_detail?inford=109827)
6. 澳門特區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)》，政府印務局出版，2016年9月。
7. 澳門特區政府：《二〇一七年財政年度施政報告》，政府印務局出版，2016年11月15日。
8. 澳門特區政府：關於《粵港澳大灣區城市群發展規劃》的資料，2017年6月。
9. 澳門經濟學會：《澳門金融體系與特色金融發展策略研究》，澳門經濟學會出版，2017年2月。
10. 澳門經濟學會、廣東江門市委政策研究室：《粵澳合作新機遇：澳門與廣東大廣海灣經濟區合作》，澳門經濟學會、廣東江門市委政策研究室出版，2016年3月。

11. 澳門經濟學會：《澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的發展策略研究》，澳門經濟學會出版，2016年3月。
12. 澳門經濟學會：《澳門與區域經濟協作發展研究》，澳門經濟學會出版，2012年3月。
13. 蘇振輝、柳智毅：《深化新時期下區域經濟協作發展研究》，澳門經濟學會出版，2013年12月。
14. 何家鴻、戚曉曜、杜生鳴：《推進粵港澳大灣區建設政策研究》，載於《特區實踐與理論》，2017年第1期。
15. “柳智毅：大灣區發展 明年現契機”，《澳門日報》A10版，2017年8月3日。
16. “柳智毅：大灣區融合大潮不可逆轉”，《市民日報》A1版，2017年6月27日。
17. “澳學者：融入粵港澳大灣區發展是澳門的必然”，《中國新聞網》，2017年5月13日。
18. “認清優勢 清晰定位 澳門融入粵港澳大灣區建設”，《人民日報》(06版) 2017年3月22日。
19. “學者：大灣區重在發揮各自優勢”，《澳門日報》A10版：2017年3月14日
20. “遊艇自由行申請單位數”，《澳門日報》A11版，2017年4月26日。
21. “增班次機票促銷 空路入境客增10%”，《澳門日報》A10版，2017年7月11日。
22. “澳融入大灣區 擁人才儲備庫”，《澳門日報》A10版，2017年5月15日。
23. “中藥實驗室料兩年推保健品”，《澳門日報》B2版，2017年7月7日。

24. 世界銀行公開數據：<https://data.worldbank.org.cn/>
25. 澳門特區政府統計暨普查局：[http://www.dsec.gov.mo/home\\_zhmo.aspx](http://www.dsec.gov.mo/home_zhmo.aspx)
26. 澳門特區政府經濟局：<https://www.economia.gov.mo/>
27. 澳門特區政府新聞局：<http://www.gcs.gov.mo/>
28. 廣東省統計局：[www.gdstats.gov.cn/](http://www.gdstats.gov.cn/)

**國家發展和改革委員會  
廣東省人民政府  
香港特別行政區政府  
澳門特別行政區政府**

**深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議**

為充分發揮粵港澳地區的綜合優勢，深化粵港澳合作，推進粵港澳大灣區建設，高水平參與國際合作，提升在國家經濟發展和全方位開放中的引領作用，為港澳發展注入新動能，保持港澳長期繁榮穩定，國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府（以下稱四方）經協商一致，制定本協議。

**一、總則**

（一）合作宗旨。全面準確貫徹“一國兩制”方針，完善創新合作機制，建立互利共贏合作關係，共同推進粵港澳大灣區建設。

（二）合作目標。強化廣東作為全國改革開放先行區、經濟發展重要引擎的作用，構建科技、產業創新中心和先進製造業、現代服務業基地；鞏固和提升香港國際金融、航運、貿易三大中心地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐地位和國際資產管理中心功能，推動專業服務和創新及科技事業發展，建設亞太區國際法律及解決爭議服務中心；推進澳門建設世界旅遊休閒中心，打造中國與葡語國家商貿合作服務平台，建設以中

華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，促進澳門經濟適度多元可持續發展。努力將粵港澳大灣區建設成為更具活力的經濟區、宜居宜業宜遊的優質生活圈和內地與港澳深度合作的示範區，攜手打造國際一流灣區和世界級城市群。

### （三）合作原則

——開放引領，創新驅動。積極構建開放型經濟新體制，打造高水平開放平台，對接高標準貿易投資規則，集聚創新資源，完善區域協同創新體系，開展創新及科技合作。

——優勢互補，合作共贏。充分發揮各地比較優勢，創新完善合作體制機制，加強政策和規劃協調對接，推動粵港澳間雙向合作，促進區域經濟社會協同發展，使合作成果惠及各方。

——市場主導，政府推動。充分發揮市場在資源配置中的決定性作用，更好發揮政府作用，推動各種生產和生活要素在區域內更加便捷流動和優化配置。

——先行先試，重點突破。支持廣東全面深化改革，探索粵港澳合作新模式，推動主要合作區域和重點領域的體制機制創新，以點帶面深化合作，充分釋放改革紅利。

——生態優先，綠色發展。著眼於城市群可持續發展，強化環境保護和生態修復，推動形成綠色低碳的生產生活方式和城市建設運營模式，有效提升城市群品質。

## 二、合作重點領域

（四）推進基礎設施互聯互通。強化內地與港澳交通聯繫，構建高效便捷的現代綜合交通運輸體系。發揮香港作為國際航運中心優勢，帶動大灣區其他城市共建世界級港口群和空港群，優化高速公路、鐵路、

城市軌道交通網絡佈局，推動各種運輸方式綜合銜接、一體高效。強化城市內外交通建設，便捷城際交通，共同推進包括港珠澳大橋、廣深港高鐵、粵澳新通道等區域重點專案建設，打造便捷區域內交通圈。建設穩定安全的能源和水供應體系，進一步提升資訊通信網路基礎設施水平、擴大網路容量。

（五）進一步提升市場一體化水平。落實內地與香港、澳門《關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其系列協定，促進要素便捷流動，提高通關便利化水平，促進人員、貨物往來便利化，打造具有全球競爭力的營商環境。推動擴大內地與港澳企業相互投資。鼓勵港澳人員赴粵投資及創業就業，為港澳居民發展提供更多機遇，並為港澳居民在內地生活提供更加便利條件。

（六）打造國際科技創新中心。統籌利用全球科技創新資源，完善創新合作體制機制，優化跨區域合作創新發展模式，構建國際化、開放型區域創新體系，不斷提高科研成果轉化水平和效率，加快形成以創新為主要引領和支撐的經濟體系和發展模式。

（七）構建協同發展現代產業體系。充分發揮大灣區不同城市產業優勢，推進產業協同發展，完善產業發展格局，加快向全球價值鏈高端邁進。培育戰略性新興產業集群，建設產業合作發展平台，構建高端引領、協同發展、特色突出、綠色低碳的開放型、創新型產業體系。

（八）共建宜居宜業宜遊的優質生活圈。以改善民生為重點，提高社會管理和公共服務能力和水平，增加優質公共服務和生產生活產品供給，打造國際化教育高地，完善就業創業服務體系，加強人文交流、促進文化繁榮發展，推進區域旅遊發展，支援澳門打造旅遊教育培訓基地，共建健康灣區，完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區。

（九）培育國際合作新優勢。充分發揮港澳地區獨特優勢，深化與“一帶一路”沿線國家在基礎設施互聯互通、經貿、金融、生態環保及

人文交流領域的合作，攜手打造推進“一帶一路”建設的重要支撐區。支持粵港澳共同開展國際產能合作和聯手“走出去”，進一步完善對外開放平台，更好發揮歸僑僑眷紐帶作用，推動大灣區在國家高水平參與國際合作中發揮示範帶頭作用。

（十）支持重大合作平台建設。推進深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴等重大粵港澳合作平台開發建設，充分發揮其在進一步深化改革、擴大開放、促進合作中的試驗示範和引領帶動作用，並複製推廣成功經驗。推進港澳青年創業就業基地建設。支持港深創新及科技園、江門大廣海灣經濟區、中山粵澳全面合作示範區等合作平台建設。發揮合作平台示範作用，拓展港澳中小微企業發展空間。

### 三、體制機制安排

（十一）完善協調機制。編制《粵港澳大灣區城市群發展規劃》，推進規劃落地實施。四方每年定期召開磋商會議，協調解決大灣區發展中的重大問題和合作事項。

（十二）健全實施機制。四方每年提出推進粵港澳大灣區建設年度重點工作，由國家發展和改革委員會徵求廣東省人民政府和香港、澳門特別行政區政府以及國家有關部門意見達成一致後，共同推動落實。廣東省人民政府和香港、澳門特別行政區政府共同建立推進粵港澳大灣區發展日常工作機制，更好發揮廣東省發展和改革委員會、香港特別行政區政府政制及內地事務局、澳門特別行政區政府行政長官辦公室在合作中的聯絡協調作用，推動規劃深入實施。

（十三）擴大公眾參與。強化粵港澳合作諮詢管道，吸納內地及港澳各界代表和專家參與，研究探討各領域合作發展策略、方式及問題。發揮粵港澳地區行業協會、智庫等機構的作用，支持工商企業界、勞工

界、專業服務界、學術界等社會各界深化合作交流，共同參與大灣區建設。加強粵港澳大灣區的宣傳推介。

#### 四、其它

本協議自四方代表正式簽署之日起生效，有效期五年。經四方協商同意，可對本協議進行修正和展期。

本協議以中文書就，一式四份。

本協議於 2017 年 7 月 1 日在香港簽署。

國家發展和改革委員會主任

何立峰

廣東省人民政府省長

馬興瑞

香港特別行政區行政長官

林鄭月娥

澳門特別行政區行政長官

崔世安

附件二：關於澳門如何參與粵港澳大灣區發展的宣傳資料\*



\* 澳門特別行政區參與《粵港澳大灣區城市群發展規劃》：<http://www.gce.gov.mo/bayarea/main.aspx?/=cn>



## 粵港澳大灣區 發展由來 - 由民間倡議升格為國家戰略

**2008年** 步入21世紀，尤其是2008年國家發佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020年）》，粵港澳三地圍繞打造“世界級城市群”，展開了積極探索。

**2015年** 大灣區首次寫入國家文件。《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》，明確提出“打造粵港澳大灣區”。

**2016年** 《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》，提出“攜手港澳共同打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群”。

**2016年** 國家“十三五”規劃綱要提出，“推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設”。

**2017年** 李克強總理所作的政府工作報告中提出，“研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃”。







## 粵港澳大灣區

### 初具國際一流灣區的特徵

粵港澳大灣區經濟總量、  
經濟質量、經濟潛力  
在國家經濟中地位突出

地理位置優勢明顯

產業結構高端化發展

創新驅動特徵明顯

開放型經濟特徵明顯

人文交流成效較好

基礎設施互聯互通程度較高



## 粵港澳大灣區

### 最大特點

最大特點是  
“一國兩制”

在一個國家下，涉及兩種制度，  
三個單獨關稅區

大灣區內的粵港澳三地，社會制度  
迥異、法律體系不同、發展階段與  
核心能力等多個方面呈現差異性。

彼此的差異性，即帶來制度約束，  
需要共同克服；也形成多元互補，  
成為大灣區的發展優勢與潛力。



## 粵港澳大灣區 城市群發展規劃

2017年，在十二屆全國人大第五次會議上通過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。”

《粵港澳大灣區城市群發展規劃》  
是打造大灣區的重要手段

《粵港澳大灣區城市群發展規劃》  
進入研究制定階段，標誌着大灣區  
的建設進一步提速加強

## 粵港澳大灣區

### 澳門如何參與

#### 兩大角色

- 1 促進“一國兩制”方針全面準確理解和貫徹落實
- 2 打造服務“一帶一路”建設的開放合作紐帶

#### 三個定位

“世界旅遊休閒中心”  
“中國與葡語國家商貿合作服務平台”  
“以中華文化為主流，多元文化共存”的交流合作基地

#### 八項重點

打造大灣區開放平台	經濟適度多元
民生福祉	人文交流
雙向合作	基礎設施建設
創新領域	宣傳推介

#### 建立健全機制安排

# 粵港澳大灣區建設與澳門發展策略

統籌／出版：澳門經濟學會

贊助單位：澳門基金會

---

書名：粵港澳大灣區建設與澳門發展策略

課題主持：楊允中、柳智毅

印刷：嘉華印刷公司

規格：17.5cm x 25.5cm

版次：2017年9月

印數：800本

定價：澳門幣50元

書號：ISBN 978-99965-60-01-9

版權所有 翻印必究

鳴謝：澳門基金會贊助研究及出版經費

定價：澳門幣 50 圓

ISBN 978-99965-60-01-9



9 789996 560019