前言

「澳門＋橫琴」一體化發展的意義


JPC
HK

2025 年，橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“合作區”）建設進入第二階段。合作區第一階段（2021–2024 年）建設工作取得有目共睹的成就。共商共建共管共享（“四共”）體制機制建立，運作順暢；政策體系形成，營商環境改善，“四新”產業發展初見成效；民生配套硬聯通日益完善，澳門元素不斷增加；“軟聯通”對接澳門社會服務和公共保障體系，初步營造了一個宜居宜業的澳門居民生活環境。隨著更多政策落地、項目落實，“澳門 + 橫琴”一體化發展的成效越來越顯著。

橫琴粵澳深度合作區是一個新生事物，合作區第一階段的經驗需要我們好好總結。合作區是“一國兩制”下港澳與內地融合發展的“試驗田”，與大灣區其他幾個合作區相比，它也是制度創新的大膽嘗試。在第二階段中，如何切實提升澳琴一體化發展水平，提升澳門居民在橫琴建設中獲得感，把橫琴切實打造成澳門居民生活就業的新家園，成為促進澳門經濟適度多元發展的槓桿和助推器，有很多經驗值得認真總結。

總結合作區第一階段經驗，首先要學好領會好習近平主席關於橫琴工作的一系列講話和重要指示精神，以及黨的二十屆三中全會精神，學深悟透《橫琴粵澳深度合作區總體建設方案》（《總體建設方案》）、《橫琴總體規劃》等文件，全面把握深合區的初心使命，貫徹落實好“澳門 + 橫琴”發展方針，弄清楚澳琴一體化發展的核心內涵，摸清楚澳門社會各界對橫琴建設的真實需求，這樣才能集中力量，使第二階段工作有所突破。

習近平主席 2024 年 12 月來澳門和橫琴視察工作，對橫琴工作做了一系列重要指示，其主要精神包括以下六個方面。[1] 第一，“澳門 + 橫琴”正在成為豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地、實現國家高水平對外開放的新平台。第二，一定要牢記開發橫琴的初心就是為了澳門經濟適度多元發展。要堅定落實規劃，保持戰略定力，堅持久久為功。第三，檢驗合作區開發建設成效的“三要”標準，即“要看在促進澳門經濟適度多元發展、便利澳門居民生活就業上，有沒有實實在在的舉措和成果；要看在發揮‘兩制’之利、推進兩地規則銜接和機制對接上，有沒有創造新的制度性成果；要看在澳琴一體化推進粵港澳大灣區市場一體化建設上，有沒有發揮先行先試的作用”。第四，廣東、珠海、澳門都是合作區建設的貢獻者和受益

1 新華社 . 習近平考察橫琴粵澳深度合作區 [EB/OL]. 新華網 2024 年 12 月 19 日 .

者，都要朝著這個目標共同努力。在新的起點上，大家要銳意改革、聚力攻堅，攜手開創合作區建設新局面。第五，要不斷加強基礎設施“硬聯通”、規則機制“軟聯通”、澳琴居民“心聯通”，以加快建成澳琴經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，把澳琴一體化提升到更高水平。第六，持續完善公共服務和社會保障體系，打造優質生活環境，為澳門同胞在此生活、就業、創業提供便利。充分用好中央給予的各項支持政策，著力營造一流營商環境，推動澳門經濟適度多元發展和粵港澳大灣區市場一體化建設。

習近平主席講的“澳門 + 橫琴”是我們對橫琴深合區建設規律的新認識，為今後澳琴一體化發展指明了方向。只有貫徹好“澳門 + 橫琴”發展方針，深合區建設才能真正成為豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地、實現國家高水平對外開放的新平台。《總體建設方案》講的深合區建設四大戰略定位沒有變，“澳門 + 橫琴”只是更加強調橫琴與澳門要一體化發展，是我們對橫琴發展規律的新認識。

“澳門 + 橫琴”是強調澳琴一體化建設，這個發展方針有非常深刻的內涵，需要認真學習領會。“澳門 + 橫琴”一體化發展，是指澳琴要緊緊地“掛鈎”在一起發展。具體而言，習近平主席講的基礎設施“硬聯通”、規則機制“軟聯通”、澳琴居民“心聯通”這三個聯通，就是要使澳門和橫琴發展緊密“掛鈎”。因此，我們要多研究怎麼“掛鈎”以

及“鈎在哪裡”的問題。目前，我們很多地方還沒有“鈎”住，或者還鈎得不牢不緊。橫琴實體經濟發展還不充分，服務澳門和推動澳門經濟轉型功能還不明顯，澳琴還是兩條“平行線”各自發展，兩地一體化發展還有待加強。

“澳門 + 橫琴”一體化發展可以從狹義和廣義上理解。狹義上説，一體化是指澳琴之間人流、物流、資金流、信息流（四流）暢通無阻。過去三年，緊扣“構建澳琴一體化高水平開發新體系”目標，中央部委、廣東省、珠海市和深合區都出台諸多政策供給，管委會和執委會做了大量工作，通過簽注創新、通關便利、分線管理、“金融 30 條”、跨境信息流試點、税務優惠、放寬市場准入、民生銜接等政策措施，初步打通了“四流”。“澳門新街坊”是一個採取“小切口”方式，解決“四流”問題的成功案例，取得一定效果。但是，我們應當清醒地看到，目前澳琴一體化水平與《總體建設方案》要求的目標尚有明顯距離。不論是人流和物流，還是資金流和信息流，其高效流動的底層邏輯尚未完全打通，還有很長路要走。

從廣義上講，澳琴一體化發展應當是兩地經濟、社會、民生、交通、資源、對外聯繫等全方位掛鈎，也就是習近平主席講的“硬聯通”“軟聯通”“心聯通”三方面全面聯通。如果能夠做到全面聯通，“澳門 + 橫琴”一體化發展就可以達到，甚至超過歐盟深度一體化水平，成為“一國兩制”體制內區域一體化發展的典範。

那麼，“硬聯通”“軟聯通”“心聯通”三個聯通之間是什麼關係？“硬聯通”是底層物質基礎，“軟聯通”和“心聯通”是上層建築。“軟聯通”和“心聯通”是重中之重，上層建築決定底層基礎成敗。深合區運作三年多來，狹義上“一體化”開始形成，廣義上“一體化”還有很長路要走。與內地城市地區之間聯通不同，即使硬聯通形成，“軟聯通”和“心聯通”也會有很多障礙，況且目前澳琴之間還有許多應通的沒有通。例如，“一線放開、二線管住”，分線管理、封關運作的效果並未能全面顯現，澳門與內地之間阻礙兩地聯通的條條框框還有很多。廣義上的全方位一體化還是有待時日，特別是目前橫琴發展如何助力澳門經濟適度多元轉型，還看不出太多效果。

“澳門 + 橫琴”一體化發展既是目標，也是手段。作為一個目標，“澳琴一體化發展”在《總體建設方案》中多次提及，例如，《總體建設方案》講到 2024 年“澳琴一體化發展格局初步建立”，到 2029 年“澳琴一體化發展水平進一步提升”，到 2035 年“澳琴一體化發展體制機制更加完善，促進澳門經濟適度多元發展的目標基本實現”。我們期待的“一體化”是有社會基礎、有深度、有溫度的一體化發展。在澳琴一體化建設進程中，可以想像基礎設施的“硬聯通”肯定會越來越進步，澳琴之間可以引入更先進技術手段和設備，更有效提升通關速度（如電子通關方式，提高資訊處理效率），邊檢和海關流程更加優化，澳琴建立一種更加高效的通關機

制，簡化對頻繁過關澳門旅客的檢查，建立智能化車輛檢查系統，升級跨境車輛查驗系統，優化通關流程。但是，硬件改善如何推動軟件更新，經濟基礎如何決定上層建築？我們也不能把全面聯通完全看作是目標，某種程度上它也是手段，是為了幫助澳門經濟適度多元發展的槓桿、腹地和助推器，完成澳門經濟多元化轉型這個初心。支持澳門經濟適度多元發展是橫琴建設最重要的歷史使命。澳門主要依靠旅遊和博彩業，產業過於單一。橫琴可以提供一個新的經濟增長點，讓澳門的經濟更加多樣化，比如引入科技、金融或其他服務業，分散經濟風險。橫琴通過提供一系列政策支持和優惠措施，可以吸引澳門企業和居民投資興業、生活就業，深合區“四新”產業可以為澳門經濟適度多元發展創造條件。

貫徹落實好“澳門 + 橫琴”一體化發展戰略，需要進一步深化澳琴民生融合，吸引更多澳門居民來橫琴生活就業，切實使澳門居民把橫琴當作自己新家園。夏寶龍主任説，澳門在參與粵港澳大灣區建設特別是在橫琴開發建設中，必須牢牢把握經濟適度多元發展這個定位，緊扣便利澳門居民生活就業，著力解決澳門居民關心關切的就業、創業、住房、教育、醫療等民生熱點問題，營造趨同澳門的宜居宜業環境，把橫琴這個“新的桃花源”建設好、發展好。[1]

1 中央港澳辦 . 夏寶龍出席“學習貫徹習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 25 週年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上重要講話精神”專題研討會並致辭 [EB/OL]. 中共中央港澳工作辦公室 · 國務院港澳事務辦公室網 2025 年 1 月 9 日。

要讓澳門企業願意到橫琴投資營商，要讓澳門居民樂意到橫琴工作、生活和居住，必須突破舊有的以行政區域劃分的單個城市規劃建設管理的“藩籬”，要以政策創新推動澳門和橫琴的體制機制“融通和變通”。要參照世界高水準的開放形態和國際通行規則，把澳門可行的規則措施延伸到橫琴，並與橫琴已實踐和行之有效的各項政策措施相結合，解決澳門與橫琴之間的制度差異問題，形成“一國兩制”之下有吸引力的生活居住和投資營商環境。合作區要通過優化居住環境、提升公共服務水平、完善就業創業政策等措施，為澳門居民提供一個便利的生活和就業空間，使越來越多的澳門居民選擇在合作區居住。這樣澳門與橫琴才可以突破一體化發展瓶頸，向新的經濟發展模式轉型。

習近平主席多次強調“民生是最大的政治”。合作區一切工作的出發點和落腳點都是為了澳琴居民安居樂業，這是合作區工作的生命線。要把推動澳琴民生深度融合，民生優勢互補作為第二階段工作重心之一。合作區要樹立“大民生”的意識，合作區的民生工作不僅僅是教育、醫療等基本公共服務，還要把幫助澳門居民來深合區創業就業作為工作重點。在避免澳門社會空心化的前提下，積極幫助澳門居民到橫琴尋找互補發展機會，幫助澳門小微企業拓展發展新空間。深合區要充分利用橫琴與澳門的差異，推動澳琴民生整體性補短板、強弱項，醫療教育可以研究澳琴“前店後廠”模式，一些澳門所需的大型項目可以放到橫琴發展，促進兩

地共享共用。儘管橫琴深合區被外界普遍視為是一個發展機會較多的地區，澳門居民為什麼不願意來橫琴生活居住？有很多具體問題值得好好研究。在諸多原因中，經濟方面原因是影響澳門居民前往橫琴生活或發展意願的最大因素，主要是薪資與澳門差異、就業機會，生活配套與公共資源也是問題，還有澳門居民對橫琴社會文化氛圍的適應，民生融合面臨各種政策和法律法規限制（特別是社團、醫療問題）。

“澳門 + 橫琴”一體化發展，離不開大量引進國際高端人才，在澳琴打造國際高端人才的集聚地。“澳門 + 橫琴”的發展模式，是豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動粵港澳大灣區建設的新高地、實現國家高水準對外開放的新平台。中央政府要求支持港澳打造國際高端人才集聚高地，健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制。我們認為，澳門發揮好國家對外開放橋樑作用，面向國際吸引國際高端人才，這也是澳琴一體化發展的應有之義。澳琴需要進一步制度創新，協同引進人才。澳門實施《人才引進法律制度》之後，人才引進比之前有很大進步，但是與香港的人才政策相比，仍有很大改善空間。例如，“人才”類別和定義範圍太窄，審批流程煩瑣，評審機制中項目計分也有改進空間。引進人才不能只算小賬，要算大賬。人才引進政策對經濟發展的拉動效應是明顯的，人才對本地經濟社會發展的影響是長遠的，很多地方都在搶人才，值得澳門學習。澳門和橫琴深合區應該在引進人才方面協同發力，澳門《人才引進

法律制度》和深合區人才引進制度需要找到協同發力的平衡點，共同到國際上搶高端人才，打造澳琴跨境國際人才集聚地。橫琴可以為國際高端人才提供良好工作和居住環境，澳門特區政府需要出台一系列吸引國際高端人才在橫琴工作和居住配套政策。落實“澳門 + 橫琴”一體化發展和打造國際高端人才集聚地，可以考慮推進“澳門 + 橫琴”高等教育跨境辦學和科研一體化發展。要發揮高等教育龍頭作用，將澳門和橫琴建設成區域性的國際教育、科技、人才一體化發展樞紐，要將高等教育佈局與“澳門 + 橫琴”戰略相結合，打造粵港澳大灣區國際教育中心、高端人才集聚地與創新生態，成為國家高水平對外開放的窗口。

“澳門 + 橫琴”一體化發展需要進一步解放思想，解決好澳門與內地制度差異問題，化解制度上的發展障礙。與 80 年代深圳改革開放不同，當時很多領域法律制度尚未健全，各地方基層有較大的政策探索和制度創新空間，容錯空間也比較大。中國社會經過 40 多年發展，如今國家的法律制度和政策體系日益完善，改革創新的“制度空間”越來越小。任何改革和制度創新都會“牽一髮動全身”。由基層向上推動的改革方式阻力很大，由上而下的“頂層設計”改革取決於時機和整體生態。從橫琴粵澳深度合作區的實踐來看，即使《總體建設方案》《總體規劃》明確的政策和可以下放的事權，也需要採取“一事一議”的方式向上級主管部門爭取，政策落地需要採取“摸著石頭過河”方法穩步推

進。“一事一議”改革方式不僅效率低，政策效果常打折扣，行政成本高昂，有的改革措施往往因為全國“一盤棋”規定而被否決。因此，制度創新突破仍然困難，制度層面工作並非一日之功，涉及中央事權，涉及廣東省和珠海市的政策賦能，需要等待時機和把握機遇。

橫琴粵澳深度合作區是推動“一國兩制”事業發展的新實踐，是澳門參與大灣區建設、融入國家發展大局的重要平台，承擔著促進澳門經濟適度多元發展的重要使命。澳門和合作區必須依照“澳門 + 橫琴”的戰略定位，進一步發揮合作區的獨特優勢，深化制度創新，優化營商環境，構建高效便捷的市場體系，加大力度招商引資，吸引更多優質企業和項目落戶橫琴和澳門。橫琴深合區是新生事物，制度創新有大量工作要做，不可能一蹴而就，要一步一個腳印，扎實推進。要按照習近平主席所指示的，堅定落實規劃，保持戰略定力，堅持久久為功。

過去幾年，澳門大學粵港澳大灣區研究中心致力於大灣區研究，特別是橫琴粵澳深度合作區研究。我們衷心感謝澳門大學發展基金會對此研究項目的贊助支持，衷心感謝澳大社會科學學院、中山大學粵港澳發展研究院、橫琴粵澳深度合作區執委會有關同事的大力協助，衷心感謝毛艷華教授、張露月博士對此書的大力支持和貢獻。這本書是我們近幾年來對合作區研究的部分成果。我們希望以此拋磚引玉，求教於所有研究粵港澳大灣區和橫琴合作區的同仁。