

“琴”同手足 “澳”妙无穷 横琴粤澳深度合作携手开新局

■中国城市报记者 邢 灿

琴澳和鸣奏佳音，携手并进开新局！

9月5日，中共中央、国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（以下简称《方案》），一锤定音地明确了横琴开发开放的前进方向、四梁八柱和实践要求，勾勒出横琴粤澳深度合作区未来发展的壮美蓝图。

1. 为什么是横琴

为什么是横琴？回答这个问题，首先要将目光投向澳门。自回归以来，澳门各方面取得长足进步，但受制于空间狭小等问题，积累了一些深层次的发展矛盾。

“土地空间不足是制约澳门长远发展的重要因素，澳门急需拓展产业发展空间。”广东省体制改革研究会执行会长彭澎在接受中国城市报记者采访时表示。

数据显示，澳门只有30多平方公里，却拥有65万人口，是世界上人口密度最大的地区之一。尽管多年来填海造陆，澳门依然无法满足经济蓬勃发展的需要。

《方案》显示，合作区实施范围为横琴岛“一线”和“二线”之间的海关监管区域，总面积约106平方公里，是澳门陆地面积的3倍多。仅一河之隔的横琴，未来有望缓解澳门城市发展带来的空间焦虑。

在华南城市研究会会长胡刚看来，横琴

作为粤澳深度合作区，与珠海西区一衣带水，东与澳门一桥相通，区位优势明显。同时，横琴除部分山地外，地形较为平坦，便于开发。

“相比深圳前海，横琴在地理上直接连接澳门与珠海。同时，横琴又是一个岛，在具体操作上容易按照‘小自由贸易港’的标准和要求推进对外开放。”中山大学岭南学院经济学系教授、港澳珠三角研究中心副主任林江告诉中国城市报记者。

水到渠成，瓜熟蒂落。在彭澎看来，当下横琴发展已经到了一个新阶段，基础有了，再上台阶就必须有新突破。

数据显示，截至今年8月底，横琴实有澳资企业超4500家，注册资本超1300亿元，排名前五的行业为租赁和商务服务业、批发和零售业、科学研究和技术服务业、文化体育和娱乐业、房地产业，成为内地澳资企业聚集最集中区域。

3. 共商共建共管共享

《方案》有哪些亮点？让暨南大学经济学院教授、特区港澳经济研究所所长钟韵最为关注的是“共商共建共管共享的新体制”。

“粤澳共商共建共管共享是深度合作区一个创新亮点。在粤港澳大湾区建设领导小组领导下，由广东省和澳门特区政府共同决策深度合作区的发展事项，是一种全新的空间开发建设模式。”钟韵认为，该体制富有创新性，在以往的合作空间或合作平台建设中没有出现过。

彭澎表达了相似的观点：“《方案》最大亮点是让澳门参与管理深度合作示范区，此举将进一步改变澳门经济社会生活格局，让更多的澳门人来横琴创业就业生活，仿佛身在澳门。”

记者注意到，《方案》对于“健全粤澳共商共建共管共享的新体制”明确提出，合作区管理委员会实行双主任制，由广东省省长和澳门特别行政区行政长官共同担任。

在开发执行机构方面，由合作区管理委员会下设执行委员会履行，包括国际推介、招商引资、产业导入、土地开发、项目建设、民生管理等职能。执行委员会主要负责人由澳门特别行政区政府委派，广东省和珠海市派人参加，协助做好涉及广东省事务的协调工作。

在属地管理方面，合作区上升为广东省管理，成立广东省委和省政府派出机构，负责党的建设、国家安全、刑事司法、社会治安等工作。

同时，合作区支持粤澳双方探索建立合作区收益共享机制，2024年前投资收益全部留给合作区管理委员会支配，用于合作区开发建设。

共商共建共管共享的背景下，深度合作区未来还将面临哪些挑战？

“由于两地税制、法律、文化还存在不同程度的差异，要想把深度合作区建好，未来在各方面还需要双方不断去磨合。”胡刚说。



横琴金融岛。 新华社发袁天晓摄

2.“点题”四大类新产业

“建设横琴新区的初心就是为澳门产业多元发展创造条件。”《方案》在开篇如是写道。当下，澳门产业面临怎样的局面？

澳门素有东方拉斯维加斯之称。数据显示，澳门博彩业占GDP的比重最高时曾达到60%。博彩业给澳门带来了源源不断的财富，2018年，澳门人均GDP就高达8.64万美元。

然而，澳门也有成长的烦恼。“博彩业一业独大是澳门目前存在的主要问题，这种产业结构容易受到外部形势冲击。澳门在旅游博彩业基础上发展的纵向多元化，并没有从根本上改变一业独大的状况。”胡刚说。

对此，澳门也有清楚的自我认知。2020年11月，澳门发布的《2021年财政年度施政报告》提到，产业结构单一仍然是困扰澳门发展的重要问题，新冠肺炎疫情冲击下澳门经济适度多元发展更显艰难。

2020年以来，在全球疫情影响下，澳门经济受到显著冲击。据统计，2020年澳门GDP收缩56.3%。博彩服务出口、其他旅游服务出口分别下跌80.4%、

73.4%，整体服务业出口额下跌74.9%。

澳门社会已经深切感受并深刻认识到“一业独大”带来的巨大风险，经济适度多元发展是澳门未来的必由之路。澳门迫切需要深入探索和开拓经济适度多元的路子。

未来，澳门经济适度多元化之路怎么走？《方案》明确提出，深度合作区要着力推动科技研发和高端制造业、中医药等澳门品牌工业、文旅会展商贸产业和现代金融产业的发展。

“事实上，澳门经济适度多元化提出已经有一段时间了，澳门各界也在不断探索经济适度多元化的道路。这需要通过与广东甚至整个大湾区的融合发展才能实现。”林江说。

以科技研发和高端制造业为例，林江介绍，澳门大学拥有一些科研力量，但是由于澳门缺乏产业工人队伍的支持，单凭澳门一个城市之力去发展科创产业力有不逮。

“澳门需要拓展科创和高端制造业，离不开与大湾区其他城市的融合发展，包括在制造业领域的分工合作。”林江说。

4.“澳珠极点”迎空前利好

《方案》提出，推动粤港澳大湾区建设的新高地。充分挖掘粤港澳大湾区制度创新潜力，用足用好澳门自由港和珠海经济特区的有利因素，加快提升合作区综合实力和竞争力，有力支撑澳门一珠海极点对粤港澳大湾区的引领作用，辐射带动珠江西岸地区加快发展。

围绕极点带动，2019年2月，由中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出，发挥香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海强强联合的引领带动作用，深化港深、澳珠合作。在受访专家看来，横琴粤澳深度合作区正是极点带动澳门—珠海强强联合的一个重要平台。

未来，横琴粤澳深度合作区能否改变大湾区发展格局？

在彭澎看来，横琴粤澳深度合作区为澳门扩大了发展空间，对广东的珠江口西岸和粤西发展有一定拉动作用，对大湾区经济发展有一定刺激作用，未来将形成横琴与前海竞争局面。

钟韵表达了相似的观点：“建设好横琴粤澳深度合作区将有力拉动澳门一珠海极点，带动珠江西岸地区发展，进一步增强横琴作为粤港澳合作发展重大平台的引擎带动作用。”

历史的指针已经指向新的刻度。迈向深度合作区，大湾区还将续写更多春天的故事！

“大前海”助深港合作驶向“新蓝海”

备受关注的前海“扩区”尘埃落定！

9月6日，中共中央、国务院公布《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》（以下简称《方案》）。

“《方案》是丰富‘一国两制’的新实践。”参与到《方案》相关研究工作的中国（深圳）综合开发研究院常务副院长、全国港澳研究会副会长郭万达在接受中国城市报记者采访时表示，对比11年前国务院批复的《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》（以下简称《规划》），此次《方案》对前海合作区的战略定位、地理空间以及目标愿景等方面都有所调整。

中国城市报记者注意到，“扩区”之后，前海合作区总面积扩大8倍有余，由14.92平方公里增扩到120.56平方公里，相当于1.5个广东省深圳市福田区。

“《方案》令人为之振奋！”香港大学政治与公共行政学系副教授、当代中国研究项目主理朱江南在接受中国城市报记者采访时表示，过去内地向外发展先“走出去”到港，再跨向国际；现在相当于把香港“拉进来”，可真正实现“国家所需”与“香港所长”在广阔空间上的结合。

■中国城市报记者 郑新钰

1. 新定位： 全面深化改革创新试验平台+高水平对外开放门户枢纽

对于城市建成区总面积不到300平方公里的香港来说，土地资源紧缺一直是其发展的“紧箍咒”。

2010年8月26日，在深圳经济特区30岁生日当天，国务院批复同意上述《规划》，明确将前海建设成为粤港现代服务业创新合作示范区。

合作区成立之后，这片土地上的相关规划、产业和项目安排，甚至管理等各个层面，都将由深港双方合作完成。

由于国家给予了“比经济特区更加特殊的先行先试政策”，前海也因此被视为“特区中的特区”。此后，前海这条“纽带”为香港和深圳的合作创造了许多独一无二的双城故事。

深圳市委副书记、市长覃伟中把近年来深港合作成果总结为“三个一批”：

集聚了一批香港现代服务业企业。前海累计注册港资企业1.15万家，实际利用港资226亿美元，全国首家港资控股的消费金融公司、公募基金公司、合资证券公司等落户前海。

形成了一批制度创新成果。累计推出制度创新成果645项，在全国复制推广65项。

出台了一批便利香港居民生活就业的措施。目前，香港的税务师、注册建筑师等20多类人才可在前海便利化执业，“前海深港青年梦工场”等累计孵化香港创业团队245家。

事实上，从成立至今，前海合作区的政策内涵一直在扩展和延伸，但区域范围始终没有发生变化，造成了“小马拉不动大车”的局

3. 新目标： 更高层次的开放型经济新体制+营商环境达世界一流

对于“大前海”的未来走向，《方案》划定了“时间表”：到2025年，建立健全更高层次的开放型经济新体制，初步形成具有全球竞争力的营商环境，高端要素集聚、辐射作用突出的现代服务业蓬勃发展，多轮驱动的创新体系成效显著，对粤港澳大湾区发展的引擎作用日益彰显。

到2035年，高水平对外开放体制机制更加完善，营商环境达到世界一流水平，建立健全与港澳产业协同联动、市场互联互通、创新驱动支撑的发展模式，建成全球资源配置能力强、创新策源能力强、协同发展带动能力强的高质量发展引擎，改革创新经验得到广泛推广。

扩区之后，深港两地要想进一步协同发展，还需要注意哪些问题？王方方认为，第一，合作区治理模式的创

新，特别是要发挥市场力量和政府职能双重作用的体制机制创新；第二，要在法律事务上提升服务水平和争议解决能力，要进一步深化对不同法系、跨境法律规则的衔接；第三，要强化对合作区扩区后的协调管理、统一规划和统一监管。

值得一提的是，在业内专家看来，本次“前海方案”在利好深港两城的基础上，也会对周边城市起到更强辐射和带动作用。

“不只有前海在扩区，深圳也在扩，扩大至整个都市圈。”郭万达表示，深圳都市圈不仅包括深圳、东莞、惠州，以及河源、汕尾的部分区域，也一定是与香港联动发展的。这个范围内有4000多万常住人口，本身就是一个巨大的市场，前海则是其中一个重要枢纽。未来，整个区域都将有非常广阔的发展前景。

面。此次新的政策“大礼包”无疑为两地注入了一剂强心针。

从扩容的具体区域来看，接下来深圳西岸只要是靠海的地方，一眼望去几乎都是前海，不少网友感叹“一眨眼，我成了前海人民”。

9月9日，覃伟中公开发出的一句“举全市之力推进前海开发开放”，足以透视出接下来的“前海机遇”。覃伟中表示，将高质量编制前海新一轮总规和国土空间规划，坚持1/3新出让产业用地面向港资港企。

在郭万达看来，如果说过去前海合作区的使命是促进深港合作，现如今它站在了更高的高度。

记者注意到，《规划》给前海的定位是深港合作先导区、体制机制创新区、现代服务业集聚区、结构调整引领区；而此次的《方案》强调了前海的两个新的重点战略定位：一是全面深化改革创新试验平台，二是建设高水平对外开放门户枢纽。

“这两个战略定位与作为先行示范区的深圳的使命是一脉相承的。”郭万达表示，深圳正面临着“三区”叠加的战略机遇——经济特区、先行示范区和粤港澳大湾区，前海合作区的“扩容”可以称得上是“四区叠加”。

区域经济与产经专家、广东财经大学人工智能与经济产业学院院长王方方在接受中国城市报记者采访时表示，通过扩区能加快深圳实现高水平对外开放的体制机制创新，同时也必将为香港强化自身优势拓展新的空间，为香港长期繁荣稳定和提高民生福祉注入新的动能。

2. 新要素： 产业多元化+制度创新再加速

从近15平方公里到120余平方公里，国家“大手笔”扩展前海合作区物理空间的背后，是为两地产业合作和制度创新奠定基础。

记者仔细浏览《方案》后注意到，接下来深圳机场、会展新城、海洋新城、宝安中心区、大铲湾片区等重要区域都将纳入“大前海”。

与此同时，相比于此前以现代服务业为主的产业形态，“大前海”有望具备人工智能、高端制造、能源新材料等多种元素。

此外，4个红树林湿地、6个城市公园、7条轨道交通线、4条高速公路的加持也将为“大前海”带来新内涵。

《方案》提出，推动现代服务业与制造业融合发展，促进“互联网+”、人工智能等服务业新技术新业态新模式加快发展。

《方案》亦提到，大力发展海洋科技，加快建设现代海洋服务业集聚区，打造以海洋高端智能设备、海洋工程装备、海洋电子信息（大数据）、海洋新能源、海洋生态环保等为主的海洋科技创新高地。

“香港在金融服务、法律服务、基础科学以及医疗技术上有自己的比较优势。”朱江南说，《方案》给了香港所擅长的服务创新领域广阔的施展空间，可以令香港深度融入我国高层次发展新格局。

说完了产业合作，再来看制度创新。

4. 新未来： 横琴、前海建设进入全面施工阶段

就在前海《方案》发出的前一天，《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》对外发布。

前有横琴升级，后是前海扩区，大湾区最近一直在刷屏。

“对比‘横琴政策’，前海在空间上有8倍的显著扩大；其次，在产业发展上，相对于横琴产业适度多元化发展的战略定位，前海更注重推进现代服务业的创新发展，特别是重视对‘互联网+’、人工智能等服务业新技术新业态新模式的发展，同时也重点突出对若干海洋科技创新高地的系统性打造。”王方方说。

此外，王方方表示，在对外开放基础设施上，前海也更注重充分发挥深圳机场的功能来推动现代服务业快速

一直以来，前海之所以吸引人，一个重要原因是税收优惠，“对前海符合产业准入目录及优惠目录的企业减按15%的税率征收企业所得税”是国家赋予前海的优惠政策之一。

不过，记者发现，15%的政策优惠并不适用于扩区区域。在郭万达看来，《方案》最突出的并不是给前海多少税收等方面的优惠政策，而是让前海继续以制度创新为核心，继续先行先试。

“《方案》特别强调了要推进与港澳规则衔接、机制对接，要丰富协同协调的发展模式；同时，强调了现代服务业的创新发展，并在开放中强调与港澳服务业贸易自由化，突出金融业、法律事务等现代服务业的对外开放，特别是注重深圳机场对现代服务业发展、高水平国际合作的支撑作用。”王方方说。

针对各方关注的金融市场，《方案》定调“培育以服务实体经济为导向的金融业”；企业融资方面，深化粤港澳绿色金融合作，探索建立统一的绿色金融标准，为内地企业利用港澳市场进行绿色项目融资提供服务。

最为重要的是，《方案》也明确了前海合作区要成为人民币“走出去”的试验田——支持将国家扩大金融业对外开放的政策措施，在前海合作区落地实施，在与香港金融市场互联互通、人民币跨境使用、外汇管理便利化等领域，先行先试。

发展；在创新合作区治理模式上，前海更注重政府服务的数字化、移动化和智能化，并在网络空间、共享经济等领域探索政府和企业的协同治理模式。

虽然两份文件在内容上各有侧重，不过王方方认为，两份文件都是丰富“一国两制”实践的重大举措，都是为了进一步促进港澳两地经济社会发展的重大利好，都非常突出两地对外开放体制机制创新的重要举措，特别是实施了依靠“一带一路”、粤港澳大湾区建设等国家战略的对外开放政策。

“两个合作区方案的正式公布，标志着横琴、前海建设进入全面施工、全面推进的新阶段。”广东省委常委、常务副省长林克庆说道。

俯瞰前海深港现代服务业合作区建设风貌。 中新社记者 陈 文摄