

粵港澳大灣區與澳門的發展機遇

王福強*

“粵港澳大灣區”建設是當前中國區域發展戰略中新設立的重要板塊，由此構成了中國“1+3”的整體開放格局。其中，“一帶一路”負責抓總，北中國有“京津冀協同發展”，中間區域有“長江經濟帶”，南中國有“粵港澳大灣區”。三大區域板塊共同形成了相互呼應、共同支撐的整體開放新格局。目前，該戰略規劃已經進入高層決策程序，正待審批中。從規劃研究的角度分析，作為支持港澳融入國家發展大局的重要平台，粵港澳大灣區戰略的實施將為澳門發展打開充足空間。

一、粵港澳大灣區的來龍去脈

“粵港澳大灣區”的概念從最初的學術討論，到為三地行政官署認可，到納入中央政府的決策議程，再到正式上升為國家戰略，是一個認識逐漸深化、內涵不斷豐富的過程。

從地理概念上來說，它是指傳統珠三角九市再加上香港、澳門兩個特別行政區構成的地理單元，面積5.6萬平方公里，人口6600萬人。從行政區劃上來說，是一國境內的不同行政層級的組合，包括兩個特別行政區和內地九個地市。從治理結構上來說，是存在兩種社會制度、三個獨立關稅區、三種不同貨幣的區域。從經濟發展上來說，是經濟結構各異但聯繫緊密、開放程度不同但相互支撐，代表中國改革開放最高水平的區域。總體來說，該區域經濟實力雄厚、科研能力突出，在互補發展、制度創新、資源集聚、文化認同、優質生活等方面具有突出的優勢。但也存在區域分割、理念差異、協同性差、發展不協調等問題。

* 中國國際經濟交流中心產業規劃部部長。

借用“大灣區”這個地理概念，謀劃推動整個區域高質量發展的平台，是中央政府做出的重大戰略決策。黨的十九大報告、中央經濟工作會議、習近平總書記在香港回歸二十周年慶典上的講話及李克強總理年度政府工作報告中均提出要推進大灣區建設。這標誌着粵港澳大灣區正式上升為國家戰略。

在此謀劃建設粵港澳大灣區，是黨中央國務院審時度勢、科學分析研判後提出的重大決策。它首要的制度功能，是打造一個深度解決港澳問題的重要平台。通過這個平台，推動港澳融入國家發展大局，推進內地同港澳互利合作，維持港澳長期繁榮穩定，為實現祖國統一提供先例示範。其次，打造一個新平台來牽引發展。改革開放40年來，這個區域帶動、引領了中國的發展，中國經濟實力實現了躍升。40多年的發展，易於改革的領域都進行了改革，剩下的都是硬骨頭，特別是制度性突破方面。而這些正是阻礙中國融入世界經濟體系的主要原因。在此打造一個平台，通過制度差異來進行制度創新，能夠形成一個新平台，牽引中國未來更高水平的發展。三是探索一種新規則。中國綜合實力逐漸增強，逐漸走入世界舞台中央，就需要參與全球經濟治理，包括全球的宏觀政策協調機制、公共產品供給機制等。而要提供“中國方案”，就要考慮國際慣例和國際規則。大灣區的香港、澳門正有這種軟環境。可以在此進行壓力測試。四是整合資源參與“一帶一路”建設。中國要構建高水平對外開放新格局，就需要統籌國際國內兩個市場兩種資源。港澳有發達的國際網絡、強大的金融支撐、先進的專業諮詢，可以為中國的“走出去”和“引進來”發揮超級連絡人的作用。另外，從更長遠的歷史維度來看，它對於建設現代化強國，實現中華民族偉大復興都具有重大意義。

在新時代規劃大灣區發展，應堅持合作發展的理念，突出單向給惠導向，有效引導以形成發展合力。戰略目標包括全面推進內地同港澳互利合作、打造中國對外開放新高地、探索制度創新尋求發展新動能等。合作發展的重點包括基礎設施互連互通、建設國際科創中心、構建優質生活圈、攜手參與“一帶一路”等多個方面。政策措施上，以“便利港澳居民在內地發展”為突破口，出台涉及生產、生活各個方面的支持措施。

二、澳門的基礎條件分析

區域規劃最重要的內容是戰略定位。對於澳門的發展定位，澳門制定的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》提出要建設“一中心一平台”。國家“十三五”規劃綱要提出，支持澳門建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，促進澳門經濟適度多元可持續發展。這些定位在大灣區規劃裏應該會進一步豐富完善。考慮到大灣區內多元文化碰撞，是世界文明交流互鑒高地，結合“一帶一路”建設民心相通的戰略考量，可以將澳門作為以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。這樣，澳門就可以形成“一中心一平台一基地”的總體定位。澳門可在這個定位的前提下開展產業適度多元的相關嘗試。

當前，澳門的發展面臨着一些問題：一是經濟結構單一，博彩業一支獨大綁架了澳門經濟社會的發展。二是物理空間有限，限制了產業多元化發展。三是經濟體量小，市場主體普遍缺少競爭力。四是經濟對外依存度高，抗風險能力弱。五是粵澳合作預期與現實有差距，成效未達預期。

澳門也有其獨特的發展優勢。其社會發展穩定和諧，政府財政儲備雄厚，營商環境相對優良，營銷網絡遍及全球，旅遊服務業發展迅速，中央政府鼎力支持。作為東西方溝通的橋樑，它能精準聯繫內地與葡語系、歐盟、東盟等國家，推動雙多邊投資，為企業“走出去”開展投資、並購提供投融資服務。它有龐大的歸僑僑眷網絡，有葡語、粵語媒介，能增進與“一帶一路”沿綫地區的人文交流。它有雙向開放的平台優勢和資源優勢，包括中葡國家經貿合作論壇、合作發展基金、會展中心、葡語系國家人民幣清算中心等，能為內地企業與葡語國家之間的貿易投資、產業及區域合作、人文及科技交流等活動提供語言、金融、法律、信息等專業服務，可聯手內地開拓葡語和其他拉美、非洲國家市場。所有這些，為澳門參與大灣區建設打下了良好的基礎。

三、大灣區規劃為澳門帶來了重大發展機遇

澳門要突破制約，實現高質量發展，在堅持既有方向的基礎上，必須抓住大灣區發展的重大機遇，主動融入國家發展大局。從宏觀層面來看，大灣區發展為澳門提供了以下機遇：

（一）可以拓展發展空間

澳門人多地狹，發展空間有限。規劃研究中提出多種解決方式：一是通過“飛地”拓展空間。前期粵澳合作中設置了眾多合作平台，包括江門產業合作示範區中山粵澳全面合作示範區、橫琴中醫藥科技產業園等。這些更多是生產的平台。而此次提出發展“飛地經濟”，支持各地將該類產業園區作為“飛地”，港澳居民可以在此生產生活，並配套提供與港澳接軌的教育、醫療等服務。二是通過共建、合建、租借等方式，提供產業發展空間，包括產業園區、港口碼頭等，支持澳門產業適度多元發展。三是提出支持澳門與珠海合作開發萬山列島部份島嶼，打造世界級旅遊海島區，支持澳門做實世界旅遊休閒中心的定位。四是打開了生活的物理空間。規劃落實十九大精神，支持港澳融入國家發展大局，將從通關便利、社保對接、公共服務一體等方面入手，支持港澳居民在內地就業、生活、居留、養老。這無疑將拓展澳門居民的生活空間。

（二）可以實現充分就業

澳門產業結構單一，就業空間有限，青年人大部份進入博彩業上下游產業鏈中。從保持澳門可持續發展考慮，青年人應人盡其才，實現各得其所的充分就業。內地業態多元，動能充足，就業空間廣闊，渴求來自澳門具有國際視野的複合型人才，可為澳門青年創造充足就業機會。規劃研究中提出，支持在內地設立港澳青年創業就業園、創新創業交流中心等平台，鼓勵港澳青年來內地創新創業、實習見習；給予港澳居民在就業、社保、購房、旅行等方面的國民待遇，吸引其在內地就業、居住、養老；對港澳居民在內地發展所獲收益給予充分保護，探索稅制上的對接，調整現有的技術規範，爭取對來自港澳的納稅主體參照港澳納稅標準。

（三）可以促進產業多元發展

一是可做實世界旅遊休閒中心定位。僅憑博彩業單一業態難以支撐這一定位，需要從粵港澳一體化發展的角度入手，通過與內地合作來延長產業鏈條，共享大灣區旅遊資源，共同打造精品旅遊綫路，共同拓展旅遊客源市場，共同培育遊艇遊、海島遊、健康遊等新的旅遊品種，使大灣區成為蜚聲海外的國際海島旅遊目的地、國際健康旅遊目的地、國際文化旅遊目的地。二是可豐富產業業態。產業適度多元是澳門面臨的重要使命。為此提出了重點發展會議展覽、中醫藥、文化創意三個方面。但從實際效果來看並不理想。規劃研究中提出，支持澳門通過與內地合作，發展“旅遊+”業態，通過旅遊帶動批發零售、商貿、中醫藥、文化創意、健康養生等業態發展，提升澳門作為國際會議中心的地位，支持澳門培育一批具有國際影響力的會議展覽品牌，支持其舉辦與“一帶一路”主題相關的各類論壇和博覽會。

（四）夯實了澳門未來的發展基礎

規劃研究提出，要提升澳門國際機場功能和航空運輸能力，推動澳門、珠海機場資源共享。推動粵澳新通道、橫琴等口岸建設，構築起快速交通網絡。要完善對澳門的輸電網絡、供水（氣）管道，確保穩定、安全供應。要支持澳門利用好海域，大力發展海洋經濟，特別是要發展高附加值的藍色创新型經濟。這些，既是澳門的民生項目，又為澳門可持續發展提供了良好支撐。

（五）明確了澳門可重點發展的幾個方向

一是健康產業。建設健康灣區是大灣區的目標之一。研究中提出，要支持港澳服務者在珠三角設置獨資、合資或合作醫療機構及養老機構，發展區域醫療聯合體和區域性醫療中心，提供優質醫療保健服務。支持橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園等重大載體建設，共同推進行中醫藥標準化、國際化，支撐中國傳統文化復興，推動中國文化走出去。為落實上述任務，澳門可以在藥品注冊、專利交易、國際貿易、產品研發方面有所作為。國家可能會比照目前最優惠的醫療支持

政策，出台專門支持澳門發展健康產業的相關政策。預計健康產業將成為澳門未來產業發展的新亮點。

二是專業培訓業。研究中提出，要推進“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設，支持港澳與內地共建國際化創新平台。要支持三地在創新創業、科技金融、成果轉化等領域開展合作，支持澳門建設中葡雙語人才培訓基地，建設大灣區旅遊教育培訓基地。考慮到大灣區的使命之一是支撐“一帶一路”建設，澳門可以抓住這個機遇，通過打造“大灣區旅遊教育培訓基地”，逐漸拓展培訓領域、培訓對象，最終成為“一帶一路”人才培訓基地。通過為沿綫國家提供專業技術培訓來集聚創新要素，推動大灣區與“一帶一路”雙向對接。

三是金融服務業。研究中提出，要支持澳門打造中國與葡語國家商貿合作金融服務平台，建設成為葡語系國家人民幣清算中心，要支持澳門發展特色金融業務，打造綠色金融平台和藍色金融平台，研究建設澳門—珠海跨境金融合作示範區，允許相關資金大灣區跨境使用。結合澳門的產業特點，建議澳門抓住機遇，充分利用政府財政儲備豐厚、國際營商網絡發達、世界旅遊休閒中心等優勢，重點發展新型債券、科技金融、海上保險、船舶金融等特色金融業，突出綠色金融與藍色金融的概念，形成具有澳門特色的小眾金融，既培育金融服務業，也支撐大灣區實體經濟的發展。比如，通過發展遊艇保險、遊艇租賃等方式，助推高端遊艇業在大灣區發展，配合打造世界旅遊休閒中心。

四、結語

建設粵港澳大灣區，是港澳回歸二十周年之際出台的重大國家戰略。它為保持港澳長期繁榮穩定，特別是為澳門打開了充足的發展空間。作為一個小經濟體，澳門要實現自己的各項發展願景，就必須借勢借力，把握這一重大戰略機遇，將自身的發展有機融入到大灣區中。通過搭上區域發展的便車，融入中國偉大復興的洪流，共享祖國繁榮富強的偉大榮光。