關於推進澳門與珠江西岸合作專題研究

澳門發展策略研究中心
Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau

澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU
贊助出版

課題組編輯委員會

課題總監：蕭志偉

課題督導：戴華浩

課題組成員

組長：陳志峰

成員：澳門發展策略研究中心研究部

目 錄

第一章　澳門與珠江西岸合作研究的基礎

前言……1

第一節　珠江西岸發展帶來的機遇……6

第二節　廣東自貿試驗區聯動發展區凸顯戰略發展佈局……11

第三節　澳門與珠江西岸融合發展的可行性路徑……13

第二章　珠江西岸經濟及產業發展現狀

第一節　區域協同發展有利推進澳門獲得發展契機……18

第二節　澳門與珠江西岸合作的挑戰……21

第三節　“黃金內灣”是珠江西岸下一輪發展機遇……26

第三章　澳門與珠江西岸產業發展現狀

第一節　營造珠江西岸中醫藥產業發展新高地……34

第二節　探索澳門與珠江西岸旅遊產業協同創新研究……45

第三節　建立珠江西岸高端製造合作新格局……56

第四節　推進珠江西岸金融聯通若干建議……65

第四章　尋找各個城市的發展共同點與差異性

一、深合區具社會融合示範性指標……79

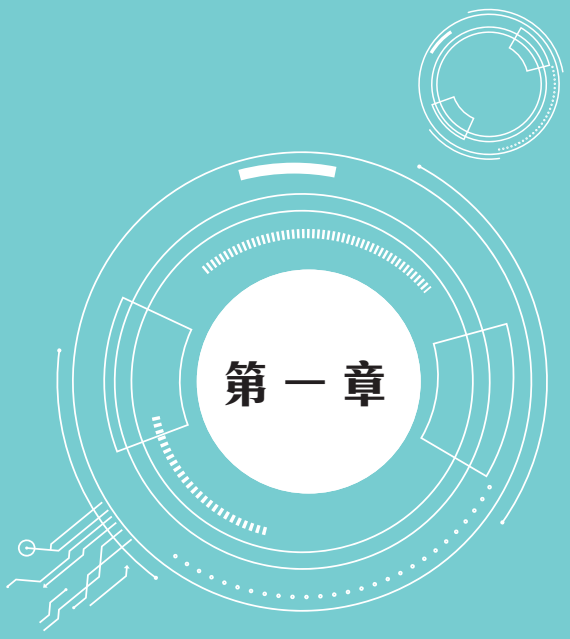
二、增強運作國際國內兩個市場兩種資源的能力……81

三、完善頂層設計外也需要重視不同城市產業特性……83

四、協助企業擘劃下一階段產業鏈構建……84

五、強化對知識產權以及知識系統工程建設……85

六、強化珠江西岸各城市旅遊吸引力……86



第一章

澳門與珠江西岸合作研究的基礎

前 言

一、澳門在粵港澳大灣區中的主要功能即可扮演的角色

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》發佈，提出將粵港澳大灣區（以下簡稱大灣區）建設成為富有活力和國際競爭力的國際一流灣區和世界級城市群的目標。國際化是粵港澳大灣區的特色，香港和澳門兩個特別行政區是典型的自由港。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》提出充分挖掘粵港澳大灣區制度創新潛力，用足用好澳門自由港和珠海經濟特區的有利因素，加快提升合作區的綜合實力和競爭力，有力支撐澳門－珠海極點對粵港澳大灣區的引領作用，輻射帶動珠江西岸地區加快發展。[1]

澳門在大灣區中擔任引領發展以及與內地打造制度創新及戰略地位的重要使命。在新時代、新機遇面前，澳門與廣東省合作共建橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱深合區）是融入粵港澳大灣區的第一步，從區位優勢來看，用好澳門與深合區優勢，立足粵澳資源稟賦和發展基礎，大力發展新技術、新產業、新業態、新模式，為澳門長遠發展注入新動力是深化共建深合區的第一步。澳門是大灣區的核心城市，其強化自身發展的主要路徑，具體如下：

1　中共中央國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm。

（一）基本原則

隨着全球新冠肺炎疫情影響，世界經濟陷入衰退狀態。現階段，我國經濟處於轉變發展階段。通過優化經濟結構配合國家發展，把握產業轉型發展的機遇是澳門產業發展的重要機遇。

第一，立足澳門優勢，國家需要與國際制度對標，夯實澳門“一中心、一平台、一基地”基礎，發揮澳門自由港以及稅賦優勢，圍繞“十四五”規劃、粵港澳大灣區建設目標，構建具國際競爭力的產業，特別是打造灣區城市，支持粵港澳大灣區科創實力增強。根據澳門發展現狀優勢，以項目及產業深化深合區合作，澳門中小企業也能在這過程中支持企業發展，通過優化支持政策，拓展澳門成為提升服務能力和專業服務水平的專業化創新型載體。

第二，建議澳門在深合區打造優質生活圈，用好澳門與國際聯通這一優勢，吸引國際專業人士集聚澳門或者經澳門流入內地。

第三，由於國際發展環境的急速轉變，以及在先進製造發展趨勢的帶動下，澳門需要聯合大灣區以及深合區共同發展，着手改善人才、投資、創新等發展條件，通過整合區域產業發展資源，建構創新生態體系，創造產業增長的新動能。

近年來大灣區越來越重視珠江東岸與西岸協同發展，發掘和釋放“澳門＋大灣區內地城市”的元素是大灣區建設和發展的關鍵。澳門精準聯繫大灣區其他城市，利用好澳門“國內境外”這一優勢，打造灣區城市服務平台，探索澳門＋合作模式，利用國家對大灣區的支持、與大灣區各城市共同拓展新興產業，促進澳門與大灣區產業融合。

（二）思考方向

在粵港澳大灣區建設框架下，面向未來的“澳門＋大灣區內地城市”發展，應是建立全方位、多領域的深度合作，包括政治、經濟、社會、文化、民生、生態等諸多領域。但多個領域如何發力？如何輻射澳門的作用？

第一，澳門要與大灣區建設宜業、宜遊以及宜居的生活圈，促進服貿合作加強民心相通，澳門在與大灣區的合作中，尤其在區域合作的要素流通，澳門既要與深合區協調合作，也要與周邊城市共同合作，澳門與深合區產業合作發展離不開珠海以及與粵西等城市合作。

第二，人員流動、資金流動以及科技資金跨區域流動，都需要結合特殊政策安排。目前澳門與內地城市合作仍存在許多壁壘，在人員資格認定、研發物資便利流動、資金跨境流動以及資訊互通都存在諸多問題。粵澳雙方有必要在建設國家級科研機構時，更需進一步爭取國家支持，在構建國際化以及深化粵澳一體化的作用上，並適時對澳門與周邊的人員、資金、技術以及資訊作出特殊安排。

第三，精準形成“珠中江”（珠海市、中山市以及江門市）發展格局。粵澳合作平台是以深合區作為核心，廣東省政府發佈的《中國（廣東）自由貿易試驗區發展“十四五”規劃》提出：營造市場化、法治化、國際化營商環境、打造金融開放創新示範窗口、推進粵港澳深度合作、促進現代產業集聚發展。由於“珠中江”土地資源豐富，而且先進製造業、海洋經濟、文旅產業都在推進中，在對接澳門，聯同大灣區形成戰略部署的前提下，與“珠中江”建立合作支點是強化澳門以及提升粵西城市對外聯繫發展的重要佈局。

(三)對澳門在大灣區中的影響

2019 年國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(以下簡稱《規劃綱要》明確指出，要提高珠江西岸地區發展水平，促進東西兩岸協同發展。《規劃綱要》的實施意見中進一步提出：要以提高珠江西岸發展水平為重點，拓展完善珠江西岸地區交通網絡，佈局建設一批新的重大發展平台，增強珠江西岸發展動能。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的目標視為是推進“一國兩制”的具體實踐，有別於珠江西岸其他相關研究，課題將澳門發展放置在研究主位，通過區域合作研析這一過程將為澳門帶來哪些發展與空間。

圖 1　粵港澳大灣區城市功能

資料來源：大灣區政府官網
注：修改自《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》

深合區是促進澳門經濟適度多元發展的新平台，也為澳門提供新的發展機遇，促進澳門適度多元化發展需要聚焦在改革、政策以突破重點領域以及其他重要環節。除此之外，為推進大灣區新一輪建設探索區域協作機制，強化澳門自身功能性，探索有利於人才、資本、信息、技術等創新要素跨境流動和區域融通的政策舉措。

廣東提出了珠江西岸都市圈，核心城市就是珠海，2022 年《珠海市政府工作報告》提出，要以支持服務深合區，建設引領珠澳合作，都將對珠江西岸的經濟外溢開闢道路。2021 年是粵澳兩地合作的重要機遇，伴隨深合區軟硬體以及投資環境改變，深合區在政策加持以及科技及生產力都迎來新的發展基礎。在 2021 年粵澳合作聯席會議上，明確粵澳重點加強四方面的合作，包括加快深合區建設，深入實施“灣區通”工程等，會議還簽署了“關於在粵澳資企業經濟核算的合作協議”、“粵澳旅遊合作協議”等六項協議。深合區的發展離不開與周邊區域的協同。基於澳門加深合區的戰略性思考，深合區的建立是澳門與廣東以及珠江西岸組件區域合作重要條件，在發展過程中存在區域內生條件等問題，本章節利用 SWOT 分析方法對影響澳門及深合區發展內外因素進行分析，並提出澳門與珠江西岸合作發展模式。珠江西岸是粵港澳大灣區重要的製造業基地和成果轉化基地，具備良好的產業發展基礎，隨着高端研發與高端製造之間的分工越來越明顯，在珠江西岸可望產生相互促進以及專業分工的作用。作為珠江西岸的重要發展城市，澳門、珠海以及深合區發展將進一步牽動珠江西岸的整體發展。

第一節　珠江西岸發展帶來的機遇

一、澳門發展機遇

在粵港澳大灣區城市發展定位中，澳門被定位為中心城市以及世界旅遊休閒中心；深合區是我國治理形式的重要創新，旨在將深合區打造為“一國兩制”實踐的新示範，在發展目標上是以推進澳門產業多元化為前提進行佈局與規劃。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《總體方案》）明確功能、協同發展目標以及空間佈局，重點領域以及重大措施。深合區是強化澳門產業多元以及強化改革試驗的重要樞紐，中央也對橫琴每一階段發展設定發展目標。深合區的發展優勢體現在中央對於澳門經濟適度多元化的重視，《總體方案》為澳門居民安居樂業和經濟多元發展增加了三倍多的土地，賦予了多項針對性的重大政策。

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》以及橫琴粵澳深度合作區將充分發揮產業和區位優勢，增強聯通國內大循環和國際雙循環功能。粵港澳大灣區東西兩端區域協同發展逐步邁入發展新階段。“澳門—珠海聯合的引領帶動作用，加速同城化建設，引領粵港澳大灣區深度參與國際合作，發展現代產業體系發展。粵澳兩地政府合作在產業以及經濟發展上已經取得階段性成果，高端製造、中醫藥、文旅會展商貿、現代金融在未來將成為拉動澳門經濟主要動力。目前針對不同的領域發展，尚在探索中。

第一，深合區是粵澳服務的最佳平台。近年來，深合區的產業發展優勢正在顯現，逐漸成為粵澳服務的最佳平台。作為自貿試驗區、粵港澳全面合作示範區等，橫琴扮演着多重國家戰略功能。2021 年深合區地區生產總值為人民幣 454.63 億元，同比增長 8.5%。深合區經濟實現平穩增長，兩年平均增長 6.3%。第一產業增加值同比增長 12.4%；第二產業

增加值同比下降 13.5%；第三產業增加值同比增長 12.6%。在科研以及相關服務方面，科研和數位產業發展穩步提升，資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業增加值同比增長 10.8%，科學研究和技術服務業增加值同比增長 12.0%。企業經營高位增長，規模服務營業收入同比增長 3.0%，其中租賃合商務服務業同比增長 36.3%；水利、環境和公施管理業同比增長 86.6%，文化、體育和娛樂業同比增長 19.6%。合作區固定資產投資同比增長 12.9%，港澳台投資規模持續擴大。在金融產業方面，合作區金融產業同比增長 10.3%，合作區外貿出口額為人民幣 314.66 億元，同比增長 53.3%。[1]

第二，深合區高科技研發產業是創新創業發展重要媒介。在政策加持下，深合區已建立中醫藥實驗室、“新金屬材料國家重點實驗室海洋能與氫能金屬材料分實驗室”、“氫燃機橫琴研發中心”以及“粵澳先進智能計算聯合實驗室”等一系高科技研發實驗室。根據廣東省科技廳的數據顯示，目前深合區擁有省級新型研發機構 3 個、省級工程技術研究中心 11 個，並引入澳門 4 個國家重點實驗室在橫琴設立分部。[2] 目前深合區累計招收引進博士後 325 名，在職博士後 180 多名，在制度、科技產業以及人才相互作用下，橫琴磁吸效應正在發揮中。

第三，深合區是澳門發展的契機。《總體方案》體現在推動澳門經濟適度多元發展、創造投資機遇、澳人創業就業及宜居等方面。新的制度也為澳門提供發展機遇，首先《總體方案》對標國際投資新環境發展目標將有利於提供新制度、新體系；其次通過發揮澳門自由港以及單獨關稅

1 《港澳台商投資增長 149%！一圖讀懂橫琴合作區去年經濟運行亮點》，https://www.cnbayarea.org.cn/news/special/cooperationzone/jjhq/zxdt/content/post_695695.html。

2 《新產業為澳門長遠發展注入新動力》，http://gba.china.com.cn/2021-09/18/content_ 41678305.htm。

區的優勢，有利通過創新制度以及橫琴的創新試驗，為大灣區提供新的發展機遇與嘗試。深合區為澳門及廣東提供多元合作的支持作用，其中最重要的就是進一步發揮對接澳門方面的優勢，即為澳門的長遠發展注入新的動力；同時澳門亦進一步發揮優勢，在現代金融、科技、旅遊產業以及中醫藥產業等方面與廣東共同建設橫琴，努力將深合區建設成為新時代改革開放的新高地和全面深化改革的試驗田。

二、粵西產業資源互通互惠是區域合作發展之目標

（一）《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》明確了珠海“龍頭”地位

粵港澳大灣區在粵西建設的 “一極”，是以強化粵澳融合作為要務，“三核”以及“多節點”是強化“珠中江”城市合作的功能平台。[1]

第一，粵西產業轉型升級，從傳統產業向高端製造業以及產品研發、現代服務業等價值鏈高端延伸，期盼吸引更多港澳人才、國際人才等高端人才在這裡集聚，為打造具有吸引力的國際人才特區提供物質基礎。《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》指出，要着力於經貿面向，區域社會與政治面融合與利益共享，亦是凸顯其政策外溢效果。實現粵港澳大灣區西岸發展願景需要以深合區作為依託，發揮區位優勢，從基礎設施建設、保障就業及營商環境互通便捷化等方面，加強與周邊城市的合作，為發展轉型提供動力，為新興領域創新與突破提供良好環境。

1 “一極”是珠海中心城區及橫琴粵澳深度合作區，“三核”是中山城區（包括火炬區、翠亨新區等）、江門城區（包括江門高新區等）、珠海高欄港與江門銀湖灣等形成的三個發展核。“三核”是中山城區（包括火炬區、翠亨新區等）、江門城區（包括江門高新區等）、珠海高欄港與江門銀湖灣等形成的三個發展核。“多節點”包括珠海、中山、江門等重要城市和產業功能平台。資料參考：《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》，http://nr.gd.gov.cn/attachment/0/495/495987/3988983.pdf。

第二，粵西產業有同有異，產業發展不協調以及產業分工不明顯，使粵西的城市合作缺乏產業聯動性。在粵港澳大灣區成為國家與全球經濟連接的關鍵樞紐和重要門戶的背景下，深合區憑藉對內及對外的重要優勢，正是展現其在“一國兩制”創新實踐中的特殊價值，按照錯位協調，使深合區、珠海、中山和江門等城市功能鮮明，增強節點城市與中心城市的合作，有利於提升城市群整體發展質量。按照城市需求優化自身城市發展與建設，借助深合區加快制度創新的戰略目標，廣東省提出加快城市產業聚集，打造高水平產業發展平台，引進大項目佈局電子資訊、新能源、先進材料、生物醫藥與健康、高端裝備製造等產業等一系列重要部署。

圖 2　深合區與珠江西岸城市協作發展

注：修改自《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》

（二）城市發展與產業發展互為聯動關係

珠海市參與深合區建設的紅利將為其注入催化劑。[1] 深合區推動珠海市發展或者是珠海市促進深合區發展，珠海市與深合區協同發展同樣密不可分。近年來，珠海市高端產業以及營商環境不斷優化使得其城市以及產業建設成果逐步落實，珠海市已成為珠江西岸經濟高質量發展城市之一。

澳門未來輕軌路網將延伸至深合區，實現澳門與珠海城市軌道線網聯通，屆時將進一步推進三地融合。深合區產業發展以及經濟效益是動態發展，而珠海市政府工作報告提到的“洪保十”片區、鶴洲新區的規劃，以及各區與合作區產業協同、規劃協同、發展協同，符合合作區發展的客觀要求。[2] 深合區具備澳門及廣東政府的雙重角色，在疊加用好橫琴這一發展契機，協同發展，為珠海市打造新平台、新動力，積極落實城市西拓戰略，提升珠海市經濟總體優勢以及支持橫琴自貿區創新發展，將逐漸凸顯珠海市產業發展特性。

珠海市的角色以及建設及服務對接的區位優勢也同樣顯現，一方面用足用好經濟特區立法權，充分發揮作為深合區直接腹地優勢，積極推動珠海保稅區、洪灣片區、鶴洲片區及航空產業園、高欄港經濟區、萬山海洋開發試驗區等板塊與橫琴緊密合作、功能協調和產業聯動，另一方面更要持續為深合區發展提供支撐配套、注入新動力。珠海鶴州新區

1 珠海市這兩年平均增速為 4.7%，其中以工業投資保持較快增速，同比增長 10.0%，兩年平均增速為 14.1%；高技術製造業投資成為結構性亮點，占製造業投資的比重達 56.3%，遠遠高於全省平均水平。房地產開發投資平穩增長，兩年平均增速為 14.1%。珠海市工業增加值同比增長 8.8%，兩年平均增速為 5.0%。

2 《橫琴粵澳深度合作區建設進度明顯加快》，http://www.zlb.gov.cn/2022-01/14/c_ 1211529 285.htm。

正在籌建建設，建成後也將進一步為深合區提供有利的配套及措施，使珠江西岸產業分工以及產業集聚的效果更加明顯。中山市是粵港澳大灣區重要節點城市，位於深港、廣佛、珠澳三大極點交匯位置，特殊的地理位置將持續做好與各個城市的合作以及對接。江門銀湖灣濱海新區是該市融入粵港澳大灣區發展的重要平台，新區將與珠海富山工業園實現區域協同發展，期望實現優勢互補。[1]

第二節　廣東自貿試驗區聯動發展區凸顯戰略發展佈局

廣東自貿試驗區聯動發展區的設立意味“聯同試驗”、“創新發展”等若干措施，也進一步說明廣東省賦予各城市發展為核心，支持各地方大膽試、大膽闖。目前，在聯動發展區複製推廣的 62 項改革創新經驗中，針對粵港澳合作的開放事項就有 8 項，可為港澳科技、建築、金融等行業提供發展空間。面對各城市發展以及開放機遇下，城市間協同發展，通過跨境、跨城市合作，完善協同治理，充實區域協同發展產業發展內在邏輯、條件，為大灣區協同發展提出“試驗”及“創新”條件。

第一，突出立足灣區，強化“灣區通”發展核心，通過基礎建設、產業協作、科研創新、城市治理以及深化公共服務等領域深度合作，通過動力輸出，在輻射帶動方面，以東西兩翼城市做好支持力度。廣東自貿區聯動發展將由“點”走向“面”，通過區位優勢以及資源稟賦結合區域示範區建設以及業務試點，促進境內、外企業以及市場佈局發展。開枝散葉的“點線”模式將經由南沙、橫琴、前海片區實現現代物流等領域深

1 《銀湖灣濱海新區團隊赴珠海招商對接橫琴新區加快產業引進》，http://www.jiangmen.gov.cn/home/sqdt/xhzx/content/post_2543856.html。

度合作。在強化資金、人才以及制度等關鍵保障，促使創新驅動，產業為本，夯實各種產業、科技等高質量發展根基。

第二，與前海蛇口片區、南沙片區、橫琴片區實現粵澳合作新優勢，實現要素及供應鏈深層次融合，結合廣東自貿區將改革創新經驗經由試點形成各個城市差異化模式，以自貿區高質量發展新引擎主陣地，在粵港澳大灣區高質量發展中發揮引領帶動作用。

第三，突出協同港澳，建設港澳青年安居樂業的新家園，支持港澳更好融入國家發展大局。為港澳青年融入灣區、融入國家發展創造更好的條件。針對青年需求，提供完善的創新創業輔導與資源，整合產學研資源，透過平台業師輔導及相關補助方案，助力年輕人在深合區創業成功。規劃建設粵港澳青年交流活動總部基地，積極為港澳青年提供創業、就業、實習機會，創建青年創業就業合作平台，將深合區澳門新街坊作為打造澳門優質生活圈引力，通過青年孵化平台讓青年更好着陸深合區發展。

第四，基礎設施的聯通將進一步推進粵東以及粵西資源要素跨區流動，健全資源流動與合理安排，經由區域協同發展，將有助於大灣區形成內外聯通的重要格局，降低資源重複投資及浪費，尤其在整合優化科技資源配置，要推進高校與實驗室形成合理得結構性發展，以國家戰略為導向，打好關鍵核心技術戰略攻堅，提高創新鏈總體佈局。在優化市場開放上，自貿區要協同大灣區城市，促進國內國際雙循環要實行高水平對外開放，發揮市場興在資源配置中的決定性作用，結合政策優勢、創新元素，發揮更高的自主權以及運轉機制，推動構建新發展格局。高標準市場創新與改革，將使市場主體更加有活力。

廣東創新模式遍地開花是粵港澳經濟圈協同發展新階段，通過“點與面”建立聯盟，結合不同城市制度創新探索，進而推動大灣區整個東岸與西岸發展進程，促使“灣區通”發展進程產生經濟動力以及外溢效益，也為推進港澳社會發展奠定治理基礎，增強價值與文化認同，構建多尺度合作空間與多維度治理體系是實現大灣區協同發展的核心支撐。

第三節　澳門與珠江西岸融合發展的可行性路徑

改革開放以來，珠江西岸城市就扮演着對外開放的重要角色，受制於研發能量以及市場吸引力不足，相對珠江東岸，西岸的經濟規模較低。在區域人才、資源以及技術越來越競爭的同時，中央寄予深合區厚望，如何用好深合區建設，開創與周邊城市合作是澳門下一階段的發展契機。

澳門與珠江西岸合作需要“政府 + 市場”驅動模式。深合區“雙主任制”在內地行政體系中更是一種創舉，在創新的制度下，深合區治理協調仍需由治理機制來解決。在全國兩會上，有澳區的全國人大代表、全國政協委員，分別提出建議或提案，建議參考《中華人民共和國海南自由貿易區法》，制定《中華人民共和國橫琴粵澳深度合作區法》，為加快深合區的建設提供法治保障；並希望全國人大常委會加快為深合區立法的進程。[1] 此一提議也道出深合區合作盲點，橫琴粵澳深度合作區是“一國兩制”重要實踐新典範，通過調適粵港澳大灣區區際行政法律衝突，也將有利於推進內地同澳門的互利合作。

1 《確有必要為橫琴粵澳深度合作區立法》，《新華澳報》。https://www.waou.com.mo/2022/03/10/%e7%a2%ba%e6%9c%89%e5%bf%85%e8%a6%81%e7%82%ba%e6%a9%ab%e7%90%b4%e7%b2%b5%e6%be%b3%e6%b7%b1%e5%ba%a6%e5%90%88%e4%bd%9c%e5%8d%80%e7%ab%8b%e6%b3%95/。

一、澳門與珠江西岸合作可能存在的短板問題

第一，澳門法律發展有其內生性的結構問題，區域發展需要法律先行，在“一國兩制”創新實踐的試驗田下探尋《憲法》以及《基本法》，在《總體方案》指導前提下，強化法律保障以及銜接兩地制度是一項艱巨的任務，就協作訂立共商機制需要按照“一國兩制”來進行，並就自身的發展獨特性以及產業需求協作立法。澳門法的困局源於葡萄牙化澳門法與澳門本地現狀之間的矛盾，更確切地是由於葡萄牙化澳門法不能適應澳門本地現狀，這不只影響澳門的司法發展，也同樣影響澳門適應區域以及全球化的需要。

深合區是推動粵港澳大灣區建設的新高地，建立粵澳共商共建共管共享的體制機制下，實現澳門—珠海極點在粵港澳大灣區建設中的支撐引領作用。[1] 跨境合作必然需要打破法律問題，以往澳門與珠海市以及大灣區的合作障礙在於行政法律規範銜接性弱，增添合作複雜性，尤其在合作過程中，一些跨法域的府際合作事項將陸續產生，因此在探索澳門與內地法律接軌進程，特別是與粵港澳大灣區法律以及規則銜接，需研究跨境執業及加大行業發展的投入。

因此，推進深合區制度銜接將是粵澳兩地重要的工作，澳門未來與珠江西岸合作項目繁多，包括貨物貿易、貿易便利化、投資、知識產權、政策協調、環境保護、勞工標準以及民生建設等。在協定區域內的投資者後，加上符合一定條件，強化人員來往交流同樣也需要相關政策進行調整，另一方面從產業合作來檢視，由於粵澳兩地產業規模以及結構等

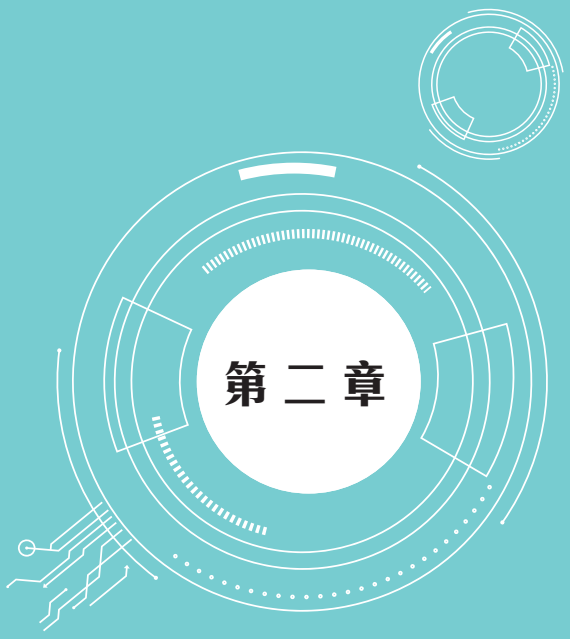
1 《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021—2025 年）》，頁 81。

因素影響，未來在對外水平以及規則方面仍有更多層面需要突破以及加以探討。

第二，從治理機制來看，澳門與廣東在產業聯動上缺乏“活水”， 深合區的發展也欠缺內生的經濟資源以及動力作為支撐。深合區在經濟以及市場結構面缺乏完善的產業鏈作為支撐，再加上以往發展過程中，深合區的產業部署與澳門產業發展缺乏緊密的市場聯結性，在這種情況下需要解決澳門產業多元性的短板問題以及其侷限性，使得產業發展難以發揮帶動經濟的作用。

第三，從治理層級到推進多層的治理模式來看，公民社會參與度低也使得深合區發展仍停留在琴澳合作的前端。從區域治理經驗來看，經濟發展是社會及經濟治理的重要元素，在實行創新戰略的同時，企業以及民間組織也都是區域合作重要主題，鑒於深合區治理範疇廣、層級多、主體複雜，再加上治理與協調仍處於磨合階段，因此在構思模式上需要構建清楚的發展目標才能使深合區的治理體系能夠建立起來。

在此背景下，對於澳門、廣東以及深合區而言，構建一個跨域的創新制度既是一項新的任務也是一個新的挑戰。所以，我們需要制定一個能夠充分發揮聯動內外循環重要作用的發展機制，通過這樣的制度幫助內地以及澳門企業能夠通過市場進行內外連結，在全球以及內地進行供應鏈的佈局。通過制度性的保障以及創新制度規劃，促進國際以及國內達到雙循環目的。



珠江西岸經濟及產業發展現狀

相關文獻指出，珠海市的智能設備製造 (中類產業) 以及數字媒體製造 (中類產業) 具有產業輻射作用，[1] 所以當探討澳門的創新競爭力時，需從珠海極點進一步探討對珠江西岸的引領作用，澳門特別行政區、珠海市、中山市及江門市的城市經濟體量小，在各項指標上均無特別頂尖的產業項目，合起來也沒有形成真正的經濟增長極。[2] 珠江西岸發展緩慢因素可歸咎以下幾點：一是地處交通末梢，產業傳播路徑以往都是由香港特別行政區、深圳市、珠江東岸，最後才傳播到西岸。二是珠江西岸缺乏產業先鋒者來擔任產業升級這樣的角色，在加上珠江西岸相對缺乏科創或高端製造業作為領頭，再加上缺乏科技人才以及產業作為聯結，珠江西岸缺乏高端人才以及技術作為產業提升的先鋒。

表 1　珠江西岸經濟總量

城市	經濟總量 (人民幣億元)	常住人口 (萬人)	人均生產 GDP(人民幣萬元)
珠海市	3881.75	244	15.91
中山市	3566.17	442	7.51
江門市	3601.28	480	8.07

資料來源：廣東統計信息網

在國家政策支持下，尤其是水路及陸路交通等基礎設施的建設為珠江西岸迎來了發展契機。深合區、中山的翠亨新區、岐江新城開發建成以及大廣海灣經濟區、銀湖灣濱海新區、江門人才島等相繼建成，進一步推升珠江西岸產業以及人才提升。但如前文所提澳門與各城市合作必

1　高鴻銘、薛維瑞、陳建碩以及薛小龍，《廣東省數字經濟企業創新水平報告》，《廣東數字創新發展研究報告 (2022)》(北京：社會科學文獻出版社)，2022 年，頁 130—167。

2　滕泰以及張海冰，《粵港澳大灣區西岸城市的新區位優勢及發展戰略研究》，《區域經濟評論》，第 6 期，2021 年，頁 93—101。

須先行解決法律及法制等問題。從總體發展戰略來看，深合區必然是近期發展的重要策略，但從發展戰略來看推動澳門協同與珠江西岸的合作，通過輻射帶動發揮澳門—深合區功能，深度推進“粵澳一體化”和澳珠雙城聯動發展的基礎上，在珠江西岸發揮創新平台效應。

第一節　區域協同發展有利推進澳門獲得發展契機

創新行政改革及管理模式將有助於發揮粵澳兩地的改革以及發展活力，通過體制協調降低體制磨合，結合綜合改革工作，進一步轉變政府職能和經濟運行方式，共同探索出新的經濟增長方式和發展模式是澳門融入國家發展的重要目標。

珠江西岸是推進粵港澳大灣區建設和建構“一核一帶一區”發展新格局的重要區域，也是全國首批“中國製造 2025”試點示範城市群。通過推動珠江西岸高質量發展為澳門在大灣區建設中帶來多層次合作契機。其中，交通建設是區域發展的重要載體，從基礎建設來看，伴隨珠江口東岸產業梯度轉移的條件更加完善，在港珠澳大橋、深中通道、黃茅海通道等一批戰略通道建設的推動下，包括江門在內的珠江口西岸城市內外部發展環境都能夠得到有力的支撐，並且在深合區的區域協同作用下將進一步為推進珠江西岸城市發展。

一、區域協同發展有利於澳門發揮其自身優勢

第一，澳門與深合區的政策優勢明顯。國家的新一輪開放將建設深合區，把提升澳門產業多元化放置在重要位置。深合區為澳門提供發展空間，也為促進粵澳融合提供了重要條件，這些為澳門開啟的深層次合

作為澳門、深合區及珠江西岸各城市皆提供新的機遇與良好條件。另一方面，澳門具備先天性的制度優勢，在聚焦重要戰略如金融、貿易的發展需求下，澳門的特殊條件使澳門與內地聯繫窗口發揮重要樞紐作用。

第二，大力培育特色產業，構築多元化經濟發展的支柱。《橫琴國際休閒旅遊島建設方案》要求深合區配合澳門建設中心，建設國家全域旅遊示範區和國際一流旅遊休閒基地。基於旅遊資源互利共贏，實現兩地旅遊資源緊密對接與深度整合需用好大數據及創新科技。目前流量通路取代了移動互聯網，“旅遊 +”結合多元產業如體育、醫療、大健康等以逐步趨勢，伴隨新技術的發展以及數字化應用，高質量旅遊以及文化新業態湧現將為澳門、深合區以至於周邊城市增添動力。當前休閒渡假市場，規模空間足夠大，深化澳門與珠江西岸旅遊景點的連結，需根據當前旅遊業發展形勢，通過旅遊體驗，再結合社交網路分享個人體驗已然成為發展趨勢。立足於現有產業基礎，依託澳門文化以及旅遊資源優勢，培育出特色產業，並拉長特色產業鏈條，形成聚集經濟效益，集合澳門與深合區或與珠江西岸旅遊資源合作，使旅遊產業能在下一階段持續成長。從客觀發展來看，澳門旅遊產品及品質具有一定優勢，在尋求旅遊產品差異化的同時，唯有通過與當地資源連結推出一條龍服務 (核心是通關和交通服務以及旅遊資源協作)，方便旅客出入粵澳兩地將有利於匯聚不同區域的旅客，將有助於將澳門旅遊產業服務延伸至大灣區。

第三，促進粵澳深度融合，深合區是一個重要融合途徑。中央對澳門經濟多元化高度重視，許多政策向澳門傾斜，為澳門發展提供了良好的機遇和條件。持續通過“中葡平台”發展元素，加快與內地合作，發揮澳門聯繫中國與葡語國家的商貿平台作用。《總體方案》在金融方面明確了深合區要發展“現代金融產業”和“創新跨境金融管理”的重點任務，廣東省出台支援珠海建設現代化國際化經濟特區，促進建設深合區，把

現代金融作為重點產業之一，是促進澳門產業多元發展，也是實現深合區發展的重要進展。

二、助力增強珠江西岸各城市對澳門以及國際機制的相互了解

從土地資源來看，深合區因地理環境、產業結構以及生態用地等影響，深合區工業用地相對珠江西岸其他城市成本高昂，未來澳門與深合區需要考量要素稟賦、經濟結構、產業互補性，在更高的層次上強化與珠江西岸城市合作，才能突破經濟發展瓶頸，從而提升區域經濟的整體競爭力。此外，珠江西岸的高等教育建設也迎來了新一輪發展契機，為助力國家以及大灣區建設，珠江西岸高校也分別投入人才建設行列，促使港澳居民以及人才融入大灣區建設，各城市也針對產業特點進行招募工作。該制度創新將以珠海在社會以及商業發展經驗通過市場發展推進區域合作。

基於歷史、文化、制度等差異，澳門企業進軍內地市場需要按照各方面的差異重新釐定有關推廣市場策略。深合區發展以來，有許多澳門企業正在考慮開拓內地市場，但這些政策都需要國家及內地相關政策扶持，目前，橫琴金融三十條明確民生服務方面，在深合區個人跨境交易、移動支付、信用融資、保險保障、就業等給予便利和保障。伴隨現代金融產業發展，促進企業展業、發展跨境業務與通過聯通內地與澳門兩個市場，便利澳門中小企業跨境投融資，將有助於澳門企業逐步融入內地市場。

深合區是改革與發展探索的新路徑，也將發揮產業聚集引導作用。從歷年粵澳合作框架來看，澳門與珠海市、中山市以及江門市等城市合

作皆有一定的政策基礎，例如：金融、文旅、科研、中葡合作商貿服務、遊艇自由行開通、海灣區域合作等項目。推動深合區與珠江西岸深度融合將豐富澳門在大灣區中的“一國兩制”實踐，在提升粵澳戰略部署的同時，機制對接與政策推進對區域改革與開放也將形成助力。

第二節　澳門與珠江西岸合作的挑戰

2021 年 12 月，中國城市規劃設計研究院深圳分院發佈《深圳都市圈一體化 2021 年度報告》，將中山市納入深圳都市圈範圍，並將中山市以及珠海市的部分街鎮劃入其都市圈。由於在區域合作中各地政府容易存在本位主義思維，因而在產業發展以及選擇過程中容易遭遇執行層面的問題。《總體方案》提出除了要破解各自獨特的發展問題，在新的治理架構下，解決協調好社會與監督力量，共享深合區發展成果、進而實現跨區域治理，營造一個良好的協調機制是中央給予粵澳兩地政府重要的考驗以及挑戰。在要素稟賦以及人力資源等條件影響下，珠江東岸如深圳、廣州等產業，在市場分工下逐步向邊陲地區擴散，不僅人才要素向周邊溢出，技術、資金也都要向邊陲傾斜並產生明顯的經濟效果。然而，澳門及深合區在目前這一階段尚未能成為經濟帶動的核心，從產業輻射來看，須經由以下幾個發展路徑持續下功夫。

一、產業合作需在破壁清障上下功夫

澳門與深合區在各領域中的合作主要是由政府牽頭，以旅遊產業為例，儘管澳門旅遊行業在大灣區仍屬佼佼者，但是粵澳兩地旅遊產品尚無法與深合區或與周邊區域形成互補關係。當前，澳門與珠江西岸的旅遊資源缺乏整合，隨着珠江西岸交通運輸以及基礎建設不斷完善，旅

遊企業做全產業鏈也是一種趨勢，由於珠江西岸的景點分散，再加上部分城市的服務及設備稍差，缺乏旅行社配套以及資金投入則難以滿足大眾消費。一方面，澳門土地資源小再加上旅遊資源單一，導致遊客停留時間較短，從內部發展來看，增加澳門旅遊類型，唯有通過與周邊景點以及旅遊資源連結將有利於吸引更多的投資。另一方面，深合區是助力澳門旅遊資源多元化的重要載體，深合區佔有海島型生態景觀的資源優勢，重點發展休閒旅遊為澳門增添旅遊資源多元化的條件，從人流來看，2021 年全年中國內地旅客有 7,045,058 人次，當中經關閘口岸（5,669,839 人次）及橫琴口岸（1,033,283 人次）入境的分別佔 81.0% 及 14.8%。[1] 從橫琴長隆接待人次來看，橫琴長隆旅客規模也已經超過上海迪士尼樂園。若澳門旅遊市場短期內無法突破現在的重圍，隨着大環境的變遷，也將進一步影響其發展優勢。

澳門產業結構發展面臨區域挑戰、推進澳門與珠江西岸合作等挑戰。除了內生因素，外在環境的制約也可能對澳門推進珠江西岸合作產生結構上的影響。再加上深合區經濟外溢的效果有限，城市會基於自身發展的軟硬體條件作為衡量標準。

二、珠江西岸城市發展正經由交通建設逐步實踐城市發展

增強珠江口西岸發展動能和促進珠江口西岸都市圈一體化發展，依託港珠澳大橋、深中通道和黃茅海跨海通道的聯通作用，強化資源合作。[2] 深中通道”是粵港澳大灣區重要樞紐工程，也將為中山發展帶來契機。在縮短中山與深圳空間距離後，也促使中山研發以及生產格局獲得增強。

1 《2021 年 12 月入境旅客》，https://www.gov.mo/zh-hant/news/864761/。

2 《江門市戰略性新興產業發展“十四五”規劃》，https://www.jiangmen.gov.cn/newzwgk/ghjh/sswghs/sjzxgh/ghwj/content/post_2650881.html。

中山市擁有 2000 多家高新技術企業，翠亨新區、火炬開發區建設高端科技創新集聚，以“深中產業拓展走廊規劃建設”、“深圳創新 + 中山產業”為主導，助力深圳科技創新成果在中山轉化。[1] “

在發展戰略上，江門採取兩方策略，以協同東西戰略以及東西合作為契機，“對接廣深‘雙城’聯動發展”，“深圳總部 + 江門基地”、“深圳研發 + 江門製造”、“廣州總部 + 江門基地”、“廣州研發 + 江門製造”等合作模式，打造廣州、深圳產業轉移的重要承載地，通過產學合作，希望承接深圳以及廣州先進製造產業外溢。

在廣東省政府支持下，中山市傾向和深圳市、香港特區等東岸城市互動，其中原因除了來自產業實力，基礎建設更是也將加快中山與珠江東西岸的互聯互通的要素，把握深中通道和“雙區”建設機遇、廣州地鐵 18 號線中山段支線、深江鐵路、廣中珠澳高鐵陸續開工也直接強化對中山市帶來的經濟效益。在確定交通節點支撐，加以區域聯動，才能實現資源輻射的作用。現時正在興建的南中高速、民眾快線等對接廣州；西環高速、香海大橋、南朗快線等在建項目將直接強化中山在中西岸樞紐位置上的作用，有助加強中山市與大灣區主要城市、航空機場以及港口碼頭等高速緊密聯繫。目前深中通道建設速度快馬加鞭，南中珠城際正式立項，途經中山的深江高鐵也在建設中，結合港珠澳大橋西延線、市域軌道環線三條戰略通道，構建多層次樞紐型網路化的綜合立體交通體系，為西部地區高品質發展提供有力支撐。

1 《評論｜讓“科技創新一體化”要求擲地有聲》，http://www.zsnews.cn/news/index/view/cateid/947/id/690753.html。

三、產業及研發實力進一步影響城市發展

近年來大灣區各個城市投入科技財政支出比例明顯。2020 年廣東省 R&D 經費支出超過百億元的地市有六個，依次為深圳、廣州、東莞、佛山、惠州以及珠海共計人民幣 113.52 億元。R&D 經費投入強度超過 3% 的地市共有 5 個，依次為深圳 5.46%、東莞 3.54%、珠海 3.26%、廣州 3.10%、惠州 3.00%。[1] 根據《中國城市科技創新發展報告（2022）》得知，在全國 288 個城市中，珠海科技創新總指數為 0.3036，位列全國第十四；在地級市科技創新發展指數排名中，珠海連續三年位列第二。[2] 從高新技術產品產值佔工業產值比重來看，高新技術產品產值佔工業產值比重逐步增長中，顯示創新經濟發展，科技創新綜合實力與全社會研發經費息息相關，高新科技產業指標對佔規上工業總產值比重穩定增長，科技創新支撐引領作用進一步增強。說明創新產業正成為珠江西岸發展的重要目標。強化澳門與珠江西岸城市合作，將有利於澳門實現科研與高端製造將有利於提升珠江西岸高端製造產業實現行業聯盟合作。

1 《2020 年廣東省科技經費投入公報》，《廣東省科學技術廳》，http://gdstc.gd.gov.cn/zwgk_n/sjjd/content/post_3721913.html。

2 《珠海科技創新發展指數 位居全國地級市第二》，《力報》，https://www.exmoo.com/article/215081.html。

表 2　高新科技產業指標

地區	2018		2019		2020	
	高新技術產品產值（人民幣億元）	佔規上工業總產值比重 %	高新技術產品產值（人民幣億元）	佔規上工業總產值比重 %	高新技術產品產值（人民幣億元）	佔規上工業總產值比重 %
珠海市	2712.01	60.5	2820.72	60.7	2843.51	62.3
中山市	2809.77	54.9	2860.93	55.4	3041.62	56.6
江門市	2130.21	48.3	2146.03	50.5	2252.62	51.4

資料來源：廣東科技創新動態數據 [1]

四、實現澳門產業多元化發展，加快西岸城市融合

澳門國家重點實驗室以及澳門高等教育發展為澳門提供與周邊地區合作的資本，科技研發和高端製造、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿、現代金融四大類產業為澳門提供發展契機。從珠海市、中山市以及江門市的科技投入及發展來看，某些領域的產業發展將成為相互競爭狀態，但隨着區域間科技競爭加劇，澳門科技發展須重視推進產業基礎高級化，推進更高水平對外開放，重塑國際合作和競爭新優勢。

從澳門產業的內生性問題來看，由於澳門產業結構升級緩慢，澳門資源型以及現代高科技產業起點低，產業技術水平需要與內地協同合作。在環境以及人才缺乏等因素下，澳門高科技人才需要通過內地協助以及

1 《廣東科技創新動態數據 2021 第 12 期》，http://gdstc.gd.gov.cn/zwgk_n/sjjd/content/post_3994838.html。

引入人力資源來彌補以解決此一問題，而且目前因應澳門與內地薪資仍然存在差異，再加上澳門本地青年的專業與深合區所需的人才專業仍有差異，導致內地市場相較澳門較缺乏吸引力。在高端研發以及高端製造技能上，澳門缺乏競爭性以及缺乏高端產業人力資本，在輸入外地專業僱員將有利於提升澳門產業多元條件的競爭力，但這一措施可能也會使澳門本地的人力資源發展及結構產生變化值得後續探討。正如澳門社會所面臨的發展問題是澳門帶來產業多元的同時，本地居民的就業結構能否伴隨經濟結構的提升而獲得改變，又或者在高研發以及附加價值高的產業下，澳門需要通過提升教育策略，使新一代青年能掌握科技能力仍須加以探討。

綜上所述，目前粵澳合作正值磨合期，深合區高端研發能力有限，政府、企業以及社會需求等工作都尚待細化當中，下一階段澳門與珠江西岸城市合作需要出台更加具體可以落地的項目，唯有將澳門打造成為對外開放平台、加大現代金融、科技創新以及文旅等項目發展力度，深化澳門制度及功能優勢才能凸顯澳門特色。在粵澳合作實踐的目標上，要充分考慮粵澳兩地發展屬性，實現行政治理與市場互補。深合區是打造“一國兩制”實踐新示範區，將以制度創新作為核心，以項目以及產業合作作為載體，開發開放並舉發揮獨特優勢，着力在澳門“一中心、一平台、一基地”功能上，結合深合區發展優勢發揮新高地。

第三節 “黃金內灣”是珠江西岸下一輪發展機遇

伴隨基礎及交通建設日益成熟，珠江西岸迎來產業轉移的分享契機，再加上國家給予澳門及深合區發展經濟特色，珠江西岸新一輪的發展與政策以及東岸部分產業鏈的轉移，將在經濟發展上迎來新一輪發展新格

局。深合區肩負澳門產業多元化合作、制度創新改革以及科技發展新重任。澳門與珠江西岸各城市合作已有一定基礎，“廣東自貿試驗區聯動發展區”的設立也進一步說明各地創新試驗模式：從產業協同、民生經濟、基礎建設到各地區優勢互補重要性。

大灣區經濟將加速珠江東岸以及西岸協調發展。廣東省第十三次黨代會報告提出，以珠江口東西兩岸融合發展作突破口，打造“黃金內灣”，帶動廣州、深圳及珠江口西岸三大都市圈協同發展。[1] 報告提出，廣東要推動“一核一帶一區”區域發展格局積厚成勢，從而實現更高水平更高質量的區域協調發展。

一、珠海市是深合區與內地聯結的作用節點也是深化西岸產業集群重要佈局

珠海市處於創新驅動發展期，珠海區域內的大型產業集聚區範圍已明確：總面積共 501.65 平方公里，包括一個國家級經開區（珠海經濟技術開發區）、二個省級經開區（珠海富山工業園、斗門智能製造經濟開發區）以及國家級高新區分片區（三灶科技工業園）。[2] 伴隨產業園區格局形成以及南屏、新青等園區進一步增強，廣珠城軌延長線、深中通道再加上深合區建設，珠江西岸先進裝備製造，以及“中國製造 2025 試點示範城市群，將進一步推動珠海市“製造（智造）”提升提質。截至 2021 年年底，珠海市高企數量達 2101 家，近五年年均增長率超 39%。[3] 珠海市民

1 《環珠江口擬打造黃金內灣》，《澳門日報》，2022 年 6 月 5 日，第 A04 版。

2 《四個關鍵詞，讀懂產業攻堅的珠海路徑》，http://www.gd.chinanews.com.cn/2022/2022-05-19/420963.shtml。

3 《2021 年珠海市高新技術企業百強榜出爐》，http://www.zhuhai.gov.cn/sjb/xw/yw/content/post_3039641.html。

營企業不斷提升提質，截至 2020 年底，民營經濟單位數增加至 35 萬戶，佔全體商事主體數的 92.3%。[1]《珠海市科技創新“十四五”規劃》提出七大重點任務，在未來五年要深化珠港澳科技創新合作。包括支持珠海市高校、科研機構、企業與港澳開展科技合作，探索成立澳珠產學研創新聯盟，推動來珠創新創業的港澳青年同等享受各類人才優惠政策。

此外，珠海市也以珠澳合作以及深合區為牽引動力，對促進粵澳民心以及以園區促進產城融合都具有實踐意義。珠海市制定支持港澳青年來珠就業創業若干政策措施，《珠海市全面深化改革 2022 年工作要點》推動外籍人員、會展文旅等行業人員便利出入深合區。以橫琴深合區為牽引，強化珠海鶴州新區以及各項合作。

珠海市對澳門投資者提供“一站式”服務，結合互聯網與金融服務延伸至澳門，使澳門居民以及投資更加便利。另一方面，珠海市社保服務部門與橫琴工商、金融、不動產部門共享數據互通，透過打通數據壁壘，推動資源要素有效流動。通過政策支持澳門青年在深合區就業，珠海市也以營建共享共建共治新格局為目標，開啟市域治理模式，以共享為理念，探索粵澳社會治理合作，強化粵澳社會治理合作，探索服務規模銜接，通過完善教育、醫療以及公共服務，強化區域協同能力。

二、中山市將爭取深圳先行示範區，作為先行先試政策和綜合改革試點

中山市以位置優勢發揮推動珠江東西岸發展的重要支撐點。長期以

1 《9 方面 22 項措施！珠海發佈新政促民營經濟高》，http://www.minyingyuan.com/m/view.php?aid=336。

來，中山市面臨人力、融資以及研發技術不足等問題，一是，中山市製造業迫切需要通過轉型升級來達到產業高質量發展。二是，中山市高校人力資源匱乏，存在高端人才供應等問題。在發展前景上需要提升產業聚集能力，需要吸引高端技術與高端人才匯集於此，透過推進資源統籌，突出翠亨新村以及火炬開發區進而激活中山市產業梯度分佈，有利於特色產業升級。

“大橋時代”產業分工協作體系，為中山市的發展帶來了新的發展機遇。廣東省部署中山市建設“廣東省珠江口東西兩岸融合互動發展改革創新實驗區”， 要求以推進營商環境、產業、交通、創新、公共服務、規劃等一體化為重點。中山市改革創新試驗，目的在於強化與廣東三大自貿區的互聯互動，是推動中山市對標一流城市，進行改革開放，打造高水平開放門戶。

三、江門市是承東啟西的重要樞紐

江門市以“工業立市”為發展目標，第二產業與第三產業比值相差無幾。[1]2022 年，江門工業總產值突破人民幣 6000 億元，製造業增加值佔 GDP 比重達 35.8%。江門工業投資同比增長 19.2%，佔全部投資的 44.2%。[2] 江門市是大灣區重要僑鄉，在珠江西岸中江發揮“錯位發展”作用。江門市位處珠江西岸城市交通末端，其產業承接也同樣受到影響。江門市“十四五”將緊抓“雙區驅動”、“雙城聯動”和三個自貿區合作區

1 《2022 年江門市經濟運行簡況》，http://www.gd.gov.cn/zwgk/sjfb/dssj/content/post_4087184.html。

2 《江門 2022 地區生產總值 3773.41 億元，增速全省第二》，https://www.cnbayarea.org.cn/news/focus/content/post_1038569.html。

發展機遇，推進“科技引領”工程，強化與廣深聯動合作，深化江港澳科技合作，融入全球科技創新合作網路。[1] 廣東把江門市作為矽能源產業發展的重要佈局城市，隨着全球光伏產業龍頭隆基綠能的落戶，將吸引更多產業配套企業，這對加快發展矽能源有着重要意義。[2]

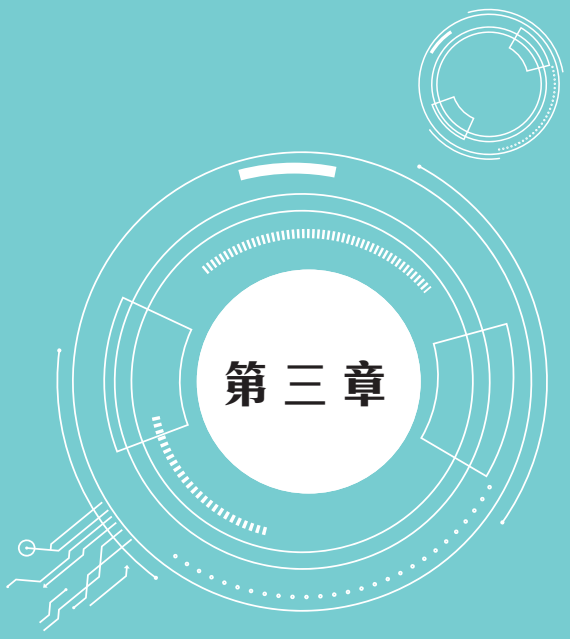
四、交通樞紐及自貿試驗區聯動發展動作不斷為珠江西岸各城市迎來發展機遇

深合區及與珠海的城市發展協同是支撐未來珠江西岸發展條件，在產業及科技變革背景下，經濟模式以及空間變革在這幾年已經轉變成網絡發展關係，也是產業互補以及支撐關係。

在國家政策引導下，自貿區發展聚集各種發展要素，各城市發展將取決與周邊聯結協同程度，產業擴散走向協同推進創新，取決於核心城市發展的動能，粵港澳大灣區科研以及經濟結構已經走向轉型階段。“黃金內灣”將以核心區為發展引擎，通過海陸統籌，強化沿海經濟發展能力，除此之外強化生態開展，並探索區域合作創新模式，推動珠三角產業轉移。

1 《江門市人民政府關於印發江門市科技創新“十四五”規劃的通知》，http://www.kaiping.gov.cn/jmkpsswj/gkmlpt/content/2/2537/post_2537458.html#2879。

2 《廣東省矽能源產業發展工作座談會在江門召開》，http://www.jiangmen.gov.cn/home/zwyw/content/post_2602751.html。



澳門與珠江西岸
產業發展現狀

深合區已逐漸形成創新資源發展高地，隨着廣東省智能科學與技術研究院、深合區先進智能計算平台三期等專案，新金屬材料國家重點實驗室海洋能與氫能金屬材料分實驗室、氫燃機橫琴研發中心同步落地，廣東粵澳半導體產業投資基金、武嶽峰積體電路股權投資基金落戶合作區，逐步形成產業發展新高地。[1] 深合區的發展是促進澳門產業多元化發展重要利器，更是協助珠江西岸高端製造業再升級、協助智能生產以及產業升級的戰略佈局。

2022 年《廣東省政府工作報告》提到，加快建設珠海、汕頭、佛山、中山、江門、湛江、肇慶等大型產業集聚區，引進大項目、培育大產業，優先佈局電子資訊、新能源、先進材料、生物醫藥與健康、高端裝備製造等產業。2022 年 6 月，廣東省政府批准在廣州市、珠海市、中山市等 13 個地市設立廣東自貿試驗區聯動發展區，通過對標廣東自貿區試驗區營造國際化、市場化、法治化的營商環境，聯動發展區進行複製、推廣自貿試驗區的先進經驗，共同實施一批協同創新項目。

深合區是通過雙方“共商共建共管共享”的創新合作機制，將澳門自由港的部分優勢將延伸到合作區，可見“一國兩制”的制度疊加優勢將充分在琴澳合作中彰顯。通過深化機制合作，粵澳合作中醫藥科技產業園發展將引進更多“澳門元素”推動中醫藥國際化發展。精準培育新產業有助於澳門與珠江西岸完善產業生態圈上中下游供應鏈探索，推動區域聯動。

1 《橫琴粵澳深度合作區公佈掛牌以來“成績單”“小切口”突破 推動配套政策高質量落地》，http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/dtyw/xwbb/content/post_3127721.html。

第一節　營造珠江西岸中醫藥產業發展新高地

為實現深合區生物醫藥以及中醫藥提升提質，深合區通過產學研合作以及產學醫學創新，用好琴澳及珠澳高校資源，使大灣區生物學及臨床醫學研究領域發揮重要作用。深合區中醫藥發展發展潛能與中醫藥國家試驗室、企業以及高校形成澳門品牌工業發展路徑，在促進醫藥產業鏈集聚，強化資金、人才以及企業向園區聚集，與珠江西岸城市形成研發端、產業端以及生產端，形成上中下游發展的產業生態將有利於要素聚集。

《粵港澳大灣區中醫藥高地建設方案（2020—2025 年）》是服務“一國兩制”行穩致遠的創新探索。主要任務包括：整合優勢資源、促進融合發展，打造創新高地、依託粵港澳三地知名中醫藥院校，建立中醫藥人才協同培養機制、深化互利合作，打造產業高地以及助力“一帶一路”，打造國際化高地，構建開放共用、運行有效的制度體系和管理機制積極支持香港、澳門特別行政區政府與廣東省建立區域互動、優勢互補的聯動機制，為粵港澳大灣區中醫藥高地建設營造良好內外環境。[1]《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》明確提出，中醫藥是澳門產業多元化的發展主軸之一，一是助力傳承中醫藥文化，二是研究簡化澳門外用藥及中成藥在粵港澳大灣區內地上市審批流程，探索允許內地已獲上市許可的澳門中藥在內地的粵港澳大灣區生產。粵澳合作中醫藥產業園建有符合中國內地及歐盟認證標準的 GMP 中試生產、研發檢測、產業孵化基地等一體化全鏈條的具有國際先進水平的專業化公共服務平台，發揮中醫藥科技創新平台的優勢。深合區中符合中國內地及歐盟認證標準的 GMP 中

1 《粵港澳大灣區中醫藥高地建設方案》，http://szyyj.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3117/post_3117192.html#1972。

試及生產平台等，與已註冊落戶產業園的 224 家醫藥健康企業、逾 4000 家科技型企業。[1]

珠海市、中山市的生物醫藥產業規模在大灣區中屬於第二梯隊，借助地緣優勢，將深合區、珠海市以及中山市打造為生物醫藥資源配置中心將有利於發揮好區域優勢，珠海的醫療衛生和生物醫藥行業迅速發展，金灣生物醫藥產業園、富山生物醫藥產業園和唐家灣醫療器械研發產業基地的建設，藉由深合區中醫藥以及各園區生物醫藥企業和研發機構的成果轉化，將有利於推動生物醫藥創新，助推企業參與國際競爭。此外，江門市的“南藥文化”底蘊深厚、藥材資源豐富，種類不斷增加，中山市為推進生物醫療科技創新，中山市的生物醫藥研發產值正助力該市打造成為灣區生物醫藥物流高地。

深合區中醫藥產業園區具備獨特的制度優勢，對外能通過澳門這一平台開拓國際資源，讓澳門中醫藥產業走向國際，除了健全中醫藥產業孵化機制、強化檢驗機構、研發機構等優化，在加強地方和各方面積極性，充分發揮中醫藥特色和多元價值優勢，以健康為核心增加高質量中醫藥服務供給，將有助於深合區拓展細分市場，提升市場滲透力，做小池塘的大魚。珠海金灣生物醫藥產業園以及中山國家健康科技產業基地等產業集聚區，中醫藥或醫藥園區對區域產業鏈發展都具潛在發展要素。

1 《服務澳門經濟適度多元發展 橫琴高新產業拔節生長》，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/jwtz/202207/t20220719_1330983.html?code=&state=123。

一、 珠江西岸中醫藥及醫藥總體發展概況

(一)深合區中醫藥發展

深合區中醫藥園區是粵澳合作主體，中醫藥園區發展圍繞在中醫藥創新研發、中醫藥國際化和大健康產業上，中醫藥創新研發產業聚集逐步形成。創新藥物與健康產品的研發與推廣集群正在成形中，在目前規劃上，深合區是跨新跨域的產業合作模式，通過研發 + 生產產業合作以及飛地等經濟模式，搭建多層次中醫藥產業發展進行規劃。“發展中醫藥等澳門品牌工業”是《橫琴方案》明確提出的產業方向之一，結合產業鏈思考，重點引進急需緊缺的生物製藥及中成藥研製的高端人才，為中醫藥產業發展提供有力的人才支援，在推進中醫藥研發高端人才進程的同時，也要引進系統性開發以及市場營銷人才、挖掘並發揮產業關聯帶動作用才能促進中醫藥產業多種形式發展。

深合區中醫藥產業在國家高度重視發展下迎來空前機遇期，《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021—2025）》指出要完善中醫藥相關的法律制度和政策，《中藥藥事活動及中成藥註冊法》的出台將推動更多中藥產品在澳門註冊，健全中醫藥審批體系。《廣東省中醫藥條例》重點在於完善中醫藥服務體系、促進中藥保護和產業發展、加強中醫藥人才培養與科技創新、促進中醫藥傳承和文化傳播、完善保障措施與監督管理等方面作出了規定。

《廣東省發展生物醫藥與健康戰略性支柱產業集群行動計畫（2021—2025 年）》是打造以廣州、深圳市為核心，以珠海、佛山、惠州、東莞、中山等為重點的產業創新集聚區。該計劃支持江門市建設再生醫學大動

物實驗基地、南藥健康產業基地。[1] 整體而言，珠江西岸的生物醫藥及大健康產業高端人才以及高端實驗次數是偏少，再加上鄰近地區競爭激烈，唯有通過城市間產業及資源結構相互配合才能逐步解決資源重疊或產業內卷化問題。

從上來看，深合區中醫藥產業園區一方面需要對準國家戰略，在系統分析中，也需要分析好產業發展的難點、堵點、機制合作上遇到的問題逐一突破重點，通過構建精簡高校合作模式。在合作上要以園區作為核心，突破現有思路，通過與周邊城市合作、借勢，促進互利互惠新局面。目前，深合區中醫藥產業園的服務平台取得認同，澳門在促進中醫藥產業國際化得到各方重視，但作為主導的作用尚未充分發揮，頂層設計也需待完善。伴隨周邊各兄弟城市的競爭與發展，深合區中醫藥產業須持續推動政策法規、人才培養、科研創新、中醫服務及中藥產業等方面的發展，推進粵港澳大灣區中醫藥深度融合發展創新及合作，並在推動中醫藥國際化和標準建設等方面扮演更重要的角色。

表 3　珠江西岸各城市中醫藥及醫藥產業園產業定位

地區	園區	產業定位
珠海市	橫琴粵澳深度合作區	集生產企業、研發中心、高校、企業孵化器、經銷企業、服務企業為一體的“產、學、研、銷、服”產業集群。
	珠海金灣生物醫藥產業園	該園區是珠海規模配套最為成熟的生物醫藥產業集聚區，以“人才培養－科學研究－技術開發－規模生產”為主。發揮生物醫藥行業龍頭“鏈主企業”效應。
	國際健康港	生物醫藥“ 、學、研、銷、服”等功能於一體的綜合性平台。創新研發、公共服務、 業轉化、金融投資、商業物流於一體的全業鏈體系。

1 《廣東省發展生物醫藥與健康戰略性支柱產業集群行動計劃（2021-2025 年）》，頁 3。

續表

地區	園區	產業定位
中山市	中山國家健康科技產業基地	健康基地已基本建成涵蓋研發、中試、檢驗檢測、成果轉化、金融資本、孵化加速全過程的、具有生命力的產業創新體系，包括中國檢科院粵港澳大灣區研究院、廣東省藥檢所中山實驗室、廣東省製藥產業計量測試中心等。國家新型工業化產業示範基地、國家現代服務業數位醫療產業化基地、建設有國家級科技企業孵化器。
	南朗華南現代中醫藥城	集政、產、學、研、貿“五位一體”的中醫藥發展的綜合基地。重點發展現代中藥、生物健康製品、醫療器械等領域及中德（中山）生物醫藥產業園現代中醫藥拓展區國際合作項目。
	火炬智慧健康小鎮	推進中醫藥養生旅遊、中藥材示範種植、人才培訓等配套專案，着力打造華南地區中醫藥產業高地、養生康復、中醫治未病，以及歷史名人文化與生態特色為一體的健康小鎮。
	翠亨新區	產學研為一體。致力新藥物研發、醫療器械、食品化妝品、醫療服務等細分領域，與境內外高端醫療機構和港澳知名高校合作，共建生物醫學實驗室，佈局建設大灣區西翼國際醫療中心，建設國際高端醫療服務集聚區。
江門市	江門高新區	製藥、保健食品、醫療器械，依託宜人的自然環境發展養老、養生、療養等健康服務業，構建覆蓋面較廣的健康產業體系。
	江門翠山湖高新區	大健康產業
	江門銀湖灣	國際健康港

資料來源：課題組自行整理

二、珠海市醫藥產業園發展勢不可擋

珠海市的金灣生物醫藥產業園與深合區中醫藥園區發展平台相似，以“產、學、研、銷、服”等功能一體化的綜合性平台作為發展生態載體。近年來珠海市生物醫藥發展綜合質量快速提升，生物醫藥在經濟規模以及產業鏈條發展上僅次於深圳和廣州。2020 年 8 月，珠海市人民政府印發《珠海市推動生物醫藥產業高質量發展行動方案 (2020—2025 年)》，方案提出進一步完善以醫藥製造業為主體，醫療器械為支撐，中醫藥為特色的生物醫藥產業體系。珠海市生物醫藥產業集群優勢明顯，已形成金灣區、高新區、深合區錯位發展的生物醫藥產業集聚區。目前珠海市生物醫藥產業已形成醫藥製造業為主體，醫療器械為支撐，中醫藥為特色的生物醫藥產業體系。珠海市累計註冊企業 197 間，涉及中醫藥、保健品、醫療器械、醫療服務、生物醫藥領域，其中通過產業園平台培育的澳門企業 45 間。[1] 預估到 2025 年，珠海市生物醫藥產業總產值實現人民幣 450 億元。[2]

三、中山市醫藥產業規模逐漸成形中

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確提出“支持中山市推進生物醫療科技創新”，《粵港澳大灣區藥品醫療器械監管創新發展工作方案》提出“在中山市增設藥品進口口岸”，各種利好政策為生物醫藥產業發展創造了良好條件。與其他城市不同，中山市的醫藥發展重點主要是以傳承作

1 《廣州、珠海、北京、上海生物醫藥產業集群特點》，http://test.health-china.com/c/2022-01-14/815474.shtml。

2 《珠海市推動生物醫藥產業高質量發展行動方案 (2020—2025 年) 》十問十答，http://www.zhuhai.gov.cn/gxj/gkmlpt/content/2/2637/post_2637009.html#6202。

為發展主力，以實施創新平台作為試點鼓勵多元合作實現市場價值，對擁有核心自主研發能力企業以級實驗室給予資金補貼，通過財政扶持、行業支撐作為醫藥產業支撐政策。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》支持中山市發展先進生物醫療科技創新。中山市大健康產業發展重點圍繞在生物製藥、化學藥、現代中醫、醫療器械、生物健康製品、基因檢測、智慧健康特色產業以及公共服務支撐平台。

中山市的健康基地已基本建成涵蓋研發、中試、檢驗檢測、成果轉化、金融資本、孵化一條龍研發服務體系，健康基地正謀劃打造蛋白和抗體藥研發與產業化基地、高端醫療設備產業創新中心、新一代基因測序與診斷技術產業基地、兒童用藥用械研產基地等創新平台和產業平台，建設國內一流的健康產業園。中山市擁有中山國家健康科技產業基地、南朗華南現代中醫藥城、翠亨新區生物醫科技園等產業園區，聚集了諸多醫療制行業的龍頭企業。[1] 中山國家健康科技產業基地目前落戶企業近300 家，以生物製藥、醫療器械、保健食品化妝品、健康服務業協同發展的產業集群格局。[2] 2022 年中山市生物醫藥 及高性能醫療器械業增長13.2%，該產業是所有先進製造業中發展最快的產業之一。[3]

四、江門市為生物醫藥與健康的三星級核心城市

江門市以建設“中醫藥強市”為目標，“十四五”期間，江門市將新材料、大健康、新一代資訊技術等作為三大戰略性支柱產業。2020 年江

1 如石藥集團、諾華山德士、聯邦製藥、康方生物等國內外知名企業和創新型企業。

2 《中山國家健康科技產業基地中國技術創業協會生物醫藥園區工作委員會》，http://www.chinabiopark.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=23&id=118。

3 《2022 年中山市國民經濟和社會發展統計公報》，中山市統計局，http://stats.zs.gov.cn/zwgk/tjxx/tjzl。

門市生物製藥（含醫療器械）行業規模以上工業總產值為人民幣 34.78 億元，取得《藥品生產許可證》的企業有 22 家。《江門市促進中醫藥傳承創新發展實施方案（2020—2025 年）》以集群發展優勢，以強化人才培養能力建設，推進教育教學改革作為推進目標。2020 年江門市生物製藥（含醫療器械）行業規模以上產值為人民幣 31 億元，[1] 預期到 2025 年，該市大健康產業產值規模將超過人民幣 1000 億元。

從產業發展來看，深合區以及珠海市中醫藥產業鏈完整，在加上產學研以及經銷企業服務群聚，珠海市、深合區的中醫藥以及生物醫藥業及群優勢明顯。在發展戰略上，深合區中醫藥產業園區須逐步搭建中醫藥平台，通過中國內地和歐盟公共平台優勢，推動中醫藥發展國際化，未來將在着重重點項目以及中醫藥文化和技術推廣，結合中醫藥逐步形成健康產業集群。

五、深合區中醫藥以及相關的醫藥合作將逐步入發展期

為促進中醫藥產業在粵港澳大灣區實現高品質發展，國家藥品監督管理局等部門制定了粵港澳大灣區藥品監管創新發展有關惠港及惠澳政策，國家藥品監督管理局委託廣東省藥品監督管理局實施港澳傳統外用中成藥的內地上市註冊審批。廣藥集團依託澳門大學的國家重點實驗室，共建中藥產業轉化聯合實驗室順利揭牌，並在深合區中醫藥科技產業園設立醫藥產業孵化平台。

1 《生物醫藥產業》，http://www.investjiangmen.com/tweb/article_show.asp?classid=80& articleid=14277。

《橫琴粵澳深度合作區支持生物醫藥大健康產業高質量發展的若干措施》出台，是深合區首個產業扶助產業發展措施，並對“澳門註冊 + 橫琴生產”品牌、強化研發支撐、優化產業生態等多個方面提出具體措施。2023 年澳門特區政府與國家中醫藥管理局簽署合作協議，進一步加強澳門與周邊城市及內地在中醫藥領域的合作。在政策引導下， 深合區出台專項扶持措施，支持生物醫藥大健康產業發展，廣東省中醫藥對發展目標、重點任務，以及重點工程等進行規劃部署，積極引導企業到粵西發展，將有利於粵西產學研的研發能力，促進企業協作與澳門國家實驗室、高校互聯互通等舉措將有助於提升澳門人才素質。珠江西岸各城市的生物醫藥大健康產業戰略，將有助於推動“珠江西岸中醫藥產業鏈協同發展”工作。

（一）在市場經濟體制下，推動“破圈”

面對各地積極分佈醫藥以及中醫藥產業的區塊，有利於推進深合區中醫藥全產業鏈發展，推動深合區和珠海市中醫藥產業成為強鏈補鏈。深合區是典型的政策城市，深合區中醫藥產業具發展潛力，現時產業鏈效應初步顯現，但是中醫藥事業發展仍存在一些問題和不足，在提振中醫藥高質量發展過程中，須補齊短版和解決弱項問題，將有助於進一步提升珠江西岸中醫藥產業整體發展。在擴大國際中醫藥國際市場准入上，既要加強中藥類產品海外註冊服務平台建設，更要以中醫藥產業帶動旅遊、康養發展，吸引國內外消費者來澳門、深合區以及珠江西岸享受中醫藥康健旅遊的樂趣，通過保健旅遊這一品牌帶動珠江西岸中醫藥旅遊發展，使中醫藥服務產業業務延伸，結合“跨界融合”的模式推動中醫藥高品質的跨界發展。

（二）重視區域資源整合碎片化

深合區與珠江西岸的中醫藥及醫藥產業需要實行產品差異化定位發

展，才能吸引更多中醫藥企業來澳門投資。由於珠海市以及中山市生物醫藥產業分散，並且在定位上存在部分的同質化，因此如何在發展過程中尋找自身優勢是深化深合區與珠江西岸醫藥產業鏈集聚園區營運及產業融合重要匯集地的關鍵。

珠江西岸各城市中醫藥以及醫藥產業園的產業定位匯集各自優勢，支持企業做優做強，通過深合區這一園區平台優勢加快中醫藥發展，提升產業鏈上下游配套水平，將有利於通過分工將蛋糕切好、分好。這樣便要求深合區必須做好統籌協調工作，圍繞市場需求需要找好政策作為切入點，促進中小微企業融資、保持市場活力，鼓勵有條件引入外部資源以及資產，建立澳門與大灣區中醫藥資源發展相關產業，構建與大灣區其他發達地區產業聯繫渠道。然而，自粵港澳大灣區規劃以來，珠江西岸孕育許多醫藥園區，這一發展模式培育許多實力雄厚的專業產業，但由於資源整合存在碎片化發展，導致區域發展不平衡，對人才吸引力不強。

（三）中醫藥管理以及註冊等服務制度需進一步健全

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的提出支持澳門發揮中藥質量研究國家重點實驗室優勢，推進中醫藥國際認可質量標準是國家中醫藥發展重要戰略，從而實現中醫藥高質量融入共建“一帶一路”發展，規劃推動中外合作產業園建設，推動建立中外合作產業園中國註冊中成藥認可制度。

深合區中醫藥園區定位核心目標，一是將其打造為國際級中醫藥品質控制基地，二是將其建造為國際健康產業交流平台。澳門及珠海市方面則共同推動中醫藥產業的發展，提供“一條龍”服務，包括中醫藥產品的研發、檢驗、認證、註冊、審批、海外銷售。澳門正在審議《中藥藥事活動及中成藥註冊法》，法案將引入 GMP 規範，將來新設藥廠均需符

合 GMP 標準以及符合世衛要求。由於健康產業蓬勃發展，醫藥或中醫藥領域集群發展儼然成為產業發展重要態勢，在科研教育、科研轉化以及醫療機構的培養方面，澳門正需要吸引更多內地企業來澳門註冊，珠海市以及中山市在健康醫療產業發展已具規模，未來在拓展健康醫療公共服務需要推動區域內的醫療產業集中並完善其產業鏈。

（四）與國際標準銜接有待加強

澳門具備中葡平台優勢，在市場錯位發展上，加強深合區粵澳深度合作，助力粵港澳大灣區打造國際科技創新中心，支持建設中國與葡語國家、歐盟國家間的技術合作轉移，結合中醫藥科技合作，通過中醫藥質量研究國家重點實驗室打造國際中醫藥資訊中心、交易中心、檢測中心、標準中心，共同支持粵港澳大灣區高校中醫藥創新項目，對實現粵港澳大灣區人才培養以及推動澳門青年融入大灣區都有實質意涵。

在促進國際標準上，深合區粵澳中醫藥合作再創新、人才培育以及引進人才水平上都仍待補強，尤其在外拓展國際市場、完善協同機制方面，粵澳兩地中醫藥產業需要推動中醫藥納入更多國家主流衛生體系和政府間合作機制。推動中醫藥國際組織建設需要深化與其他國際組織、其他傳統醫學機構交流與合作，充分發揮華僑華人作用。因此，澳門的中醫藥產業標準需要與內地進行協調，透過強化中醫知識權保護、簡化檢驗檢疫、優化檢測規則以及檢測便利化開展先行先試的工作，逐步構建中醫藥健康產業體系，將澳門打造為中醫藥以及相關產業走向世界的重要窗口。

在打造高水平的研發平台上，採取強化中醫藥人才培養的策略同時，也需要強化中醫與西醫合併研發、合併治療。結合以中醫為主、西醫為輔的形式，通過中西醫協作機制使中醫能貼近西方社會的生活且與國際

接軌。中醫藥以及大健康產業作為產業鏈的聯通具有重要的意義，品質及檢測方法建立國際認可的參考標準以中醫藥產業為核心，轄下設立中藥材標準組，負責管理和統籌中藥材標準研究計劃並結合知識產權研發，打造倉儲、研發、檢測、加工、交易、金融服務於一身的中醫藥產業發展平台。

第二節　探索澳門與珠江西岸旅遊產業協同創新研究

澳門特區旅遊相對內地是一個相對獨立的系統，自新冠肺炎疫情爆發以來，中遠程旅遊復甦緩慢，疫情期間限縮航空客運航班以及實施出入境限制、停發簽證、隔離檢疫等措施對澳門經濟以及民生帶來沉重打擊。由於澳門旅遊資源單一，雖然在疫情之前來澳旅客人數接近四千萬人次，但綜觀內地其他景區，澳門旅遊吸引力仍需聯合周邊資源提升競爭力。再者澳門腹地小，旅客在澳停留時間較短，把握深合區政策紅利將有利於珠粵西旅遊資源更為多元並具競爭力。

深合區如何與澳門在旅遊資源上共創雙贏仍需仰賴軟硬體進一步完善。《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》和《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的出台，促使粵澳兩地的旅遊合作更加密切。粵澳兩地可通過資源錯位配合深合區主題樂園發展、海島旅遊以及中醫藥旅遊資源鼓勵業界開發澳琴以及珠江西岸旅遊路線，相繼提出為珠江西岸旅遊資源對接帶來新的創新思維。

一、澳門與珠江西岸文旅旅遊產業發展現狀

澳門作為小城市，其旅遊病的症狀明顯，即是旅客留澳時間偏短，

因此在推進澳門與深合區兩地的旅遊資源需要作出調整，除了是支撐澳門旅遊資源永續發展重要利器，也是深化琴澳旅遊跨界融合將助力澳門文旅旅遊資源跨區延伸，通過旅遊資源共享，也是推進文旅資源創新建設。伴隨基礎交通日益完善，珠江西岸經濟合作愈加頻繁，人文交流更加密切將有利於通過城市旅遊目的地，推進澳門與珠江西岸旅遊項目串聯。旅遊業是澳門與珠江西岸合作較為成熟的產業之一，過去多年以來澳門與珠江西岸聯合進行旅遊推廣，既體現澳門旅遊資源優勢，也帶動珠江西岸城市旅遊產業發展。

（一）須進一步提升澳門文旅資源與珠江西岸旅遊產業聯動性

澳門世界文化遺產名錄以及創意城市美食之都強化澳門世界旅遊休閒中心的美譽，但相對上海或北京其他一線城市，澳門產業總體上量大而不強，帶動能力不足。《橫琴國際休閒旅遊島建設方案》要求深合區配合澳門建設世界旅遊休閒中心，建設國家全域旅遊示範區和國際一流旅遊休閒基地。推動琴澳旅遊新格局是探索兩地旅遊高質量發展的戰略性選擇，通過旅遊改革和創新試驗田將有利於完善文化和旅遊融合機制，推動文旅產業為導向，推動澳門結合粵西旅遊優勢將有利於在疫後對提振“一中心”作出積極引導。

粵澳旅遊合作由來已久，澳門旅遊局與廣東省多個城市也積極前往各地共同推廣粵澳“一程多站”並與廣東省許多城市簽訂旅遊合作協議。根據過去的調查資料顯示港珠澳旅遊以 2—3 日的遊程最受旅客歡迎，[1] 自港珠澳大橋開通以來，開闢了香港與澳門和珠江西岸的陸路交通，伴隨深中通道即將開通，深圳到中山的車程，將由 2 小時縮減到 20 分鐘，

1　旅遊業內人士分析稱，港珠澳旅遊是短天數近程旅遊熱門選擇，一地遊覽時間多在 2 天以內，兩地和三地連遊的多在 3 天以內。

進一步增強中山與灣區其他城市的互聯互通，對於旅遊資源的開拓將有利於刺激旅客增加。在《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》下，珠海市、中山市、江門市的珠西都市圈與深合區以及澳門之間的文化和旅遊融合將更加深入。在市場層面，全域旅遊是發展旅遊的重要問題，加上營銷創新、公共服務創新、業態創新以及服務品質都是制約旅遊發展的瓶頸，因此聯動旅遊資源需要有效整合食、住、行、遊、購、娛六個要素，旅遊資源需要各地政府、旅遊業、酒店業以及運營方共同統籌才能發揮最大成效。

（二）珠江西岸旅遊市場百花齊放

珠江西岸旅遊資源豐富，景區類型多樣，珠江西岸共有 A 級景區 67 個。[1] 由於旅遊規模持續擴大，相對其他地域景區，珠江西岸文旅旅遊吸引力仍在持續擴大。根據 2022 年攜程“五一”假期出遊報告：在珠江西岸中，澳門及珠海市皆上榜。[2] 根據旅行數據顯示，新一線城市周邊的目的地迎來客流高峰，城市周邊的景區和公園更受遊客歡迎。

新冠肺炎疫情之後文旅產業將迎來新一輪發展契機，文旅高質量發展為澳門、深合區、珠海市、中山市以及江門市現代服務產業發展新契機。文旅產業既要承擔起城市發展品牌，也是大灣區城市發展重要佈局。港珠澳大橋強化三地旅遊資源連結，港珠澳大橋通車也連帶興起澳門與江門旅遊資源調動，旅遊資源結合需考量市場路線合理性，在疫情爆發以前，港澳佔據粵港澳大灣區大部分的旅遊份額，整個大灣區存在極化

1　珠海 A 級景區 9 個；中山 A 級景區 27 個；江門 A 級景區 31 個。檢視時間 :2022 年 8 月 4 日。

2　2022 年，攜程“五一”假期出遊報告，參考資料攜程：“五一”假期露營熱度達歷史峰值，旅業報，熱門周邊遊目的地分別為：廣州、成都、深圳、重慶、長沙、珠海、汕頭、澳門、佛山、貴陽。參考網站 :https://ttgchina.com/2022/05/05/%E6%90%BA%E7%A8%8B%EF%BC%9A%E4%BA%94%E4%B8%80%E5%81%87%E6%9C%9F%E9%9C%B2%E8%90%A5%E7%83%AD%E5%BA%A6%E8%BE%BE%E5%8E%86%E5%8F%B2%E5%B3%B0%E5%80%BC/。

分佈的現象，由於整個大灣區缺乏軟硬聯通等問題，各地存在增長差異，市場聯動的經濟增長動力不足。

（三）強化“旅遊 +”挖掘旅遊業的優勢及其輻射周邊行業的潛力

澳門、深合區以及珠江西岸各城市的旅遊資源各有優勢，在粵澳深度合作下，澳門現代服務業成熟度高，中西文化融合特質這一特性是吸引中外旅遊客源的焦點。促進旅遊資源多條路徑合作將帶動珠江西岸旅遊、文化以及大健康產業多層面發展，橫琴主題樂園以及珠海市自然資源既強化文旅需求，也為珠澳以及琴澳提供休閒旅遊、生態旅遊等高端旅遊資源發展條件。深合區正加強與澳門旅遊學院交流合作，共建共用澳門旅遊學院橫琴培訓基地，通過加快澳門職業技能認可基準（MORS）標準在橫琴落地，[1] 透過旅遊培訓促進粵澳產業跨境合作，將有利於優質旅遊資源服務在珠江西岸聚集，同時也有利於通過“旅遊 +”強化其產業優勢。這幾年橫琴長隆接待遊客人數不僅成為橫琴旅遊新亮點，也為珠海市旅遊發展帶來強勁的作用，為提升大灣區以外地區的旅客來珠江西岸旅遊意欲，豐富“一程多站”旅遊資源也將使周邊地區共同受惠。

二、《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》推進澳門與珠江西岸合作主要路徑

粵澳旅遊須解決跨域簽注問題以外，深化“旅遊 +”業態融合發展，在深化珠中江區域與澳門旅遊合作，首先需要突破交通限制、打造詳盡規劃基礎配套措施，圍繞重大戰略發展文旅產業需要強化政府間的共識，通過遵照市場邏輯推動文旅新業態也將有利於珠江西岸提升整體旅遊的治理能力。

1 《大橫琴集團打造粵澳旅遊職業教育培訓深度合作新高地》，http://www.zhuhai.gov.cn/gzw/gkmlpt/content/3/3302/post_3302609.html#350Z。

(一)加強珠江西岸基礎設施投資力度，強化交通建設聯結

目前珠江西岸發展除了仰賴交通建設、軟聯通問題，也影響遊客體驗。在推進城際鐵路及高速鐵路規劃建設層面上，構建各城市能在一小時內通達的交通網。通過構建與大灣區各個城市高鐵、市域(郊)鐵路等軌道網路的融合銜接，完善現代化綜合交通建設。2020 年，珠海機場旅客輸送量達 733.56 萬人次，廣東省內僅次於廣州白雲機場、深圳寶安機場。[1] 珠海機場改擴建工程動工預計 2023 年完工，設計年旅客輸送量 2750 萬人次。[2] 珠海市作為唯一與港路澳連結的灣區城市，未來珠海將會發揮加深粵港澳大灣區城市協調發展的作用，現時的旅客來到珠西需要考量交通網絡問題，在完善澳門與深合區便利性，特別在口岸交通方面，澳門規劃提出 2025 年輕軌橫琴線接入橫琴口岸，並與珠機城軌便捷銜接。

澳門特區政府規劃通過水上航線連接橫琴，另一方面藉由橫琴口岸交通樞紐提升，在橫琴形成多網，配合深合區發展，向西聯通粵西高鐵線路，通過高速鐵路以及城際鐵路接入使深合區交通更加便捷。[3] 作為《粵港澳大灣區發展規劃綱要》跨海通道之一，黃茅海跨海通道作為港珠澳大橋的西延線，將改變粵西沿海地區與灣區核心區域通道單一的現狀。[4] 另一方面，為推進中山西外環高速南延線對接進程，洪鶴大橋和廣澳高速公路南沙至珠海段進行改擴建工程，將進一步強化珠江西岸文旅競爭力。

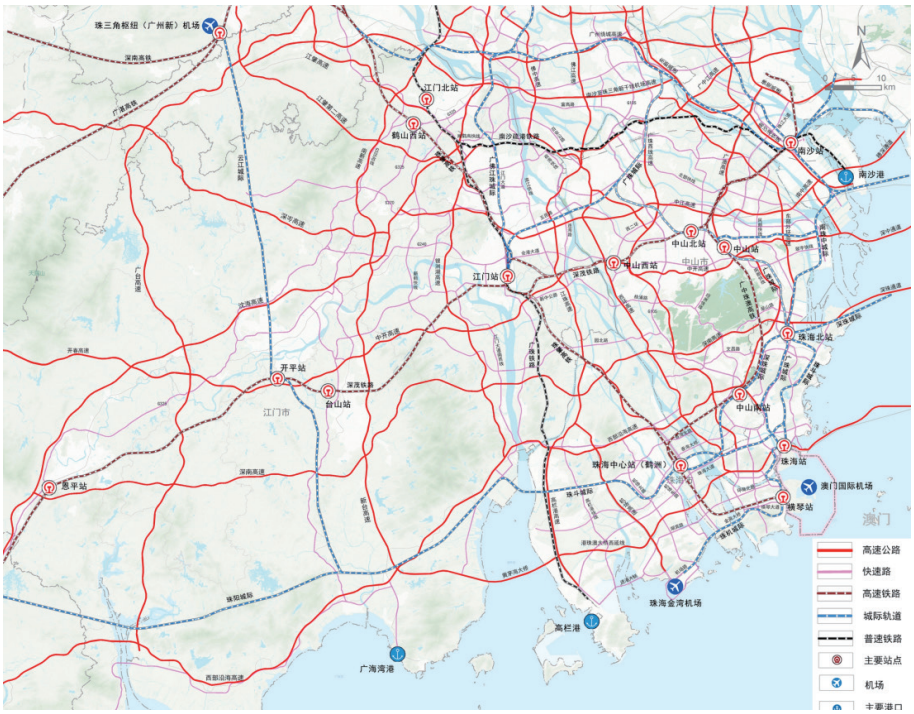
1 《珠海機場 2021 年運輸三大指標實現全面正增長》，http://www.caacnews.com.cn/1/5/ 202201/t20220111_1337860.html。

2 《珠海機場改擴建工程動工預計 2023 年完工，設計年旅客吞吐量 2750 萬人次》，http://www.zhuhai.gov.cn/gkmlpt/content/2/2405/post_2405542.html#1638。

3 《澳門最新交通規劃公示！多處提及與橫琴交通發展銜接》，http://www.cnbayarea.org.cn/news/focus/content/post_976133.html。

4 《速覽黃茅海通道》，http://www.cnbayarea.org.cn/news/special/LargeScaleProjects/huangmaosea/sl/content/post_654807.html。

圖 3　珠西都市圈交通結構指引圖



來源：廣東省都市圈國土空間規劃協調指引

《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》提出要打造軌道上的都市圈，積極推進廣州至珠海（澳門）高鐵等項目研究與建設。通過港口運輸、高快速路推進珠江西岸城市公路暢通，優化交通樞紐佈局。[1] 通過構建互聯互通的城際鐵路網路，促進珠中江地區快速聯繫，加快推進中南虎城際、南沙至珠海（中山）城際、雲江城際、珠陽城際等項目研究與建設，鼓勵發展市域（郊）鐵路。透過加強都市圈三市間城市軌道統籌規劃

1 《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》，http://nr.gd.gov.cn/attachment/0/ 495/495987/3988983.pdf。

和互聯互通，[1] 而且在廣珠西線高速、中山西環高速、江珠高速、銀洲湖高速、新台高速—南海至新會高速、廣台高速建成後，將使公路網絡更加便捷。《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》打造“井字型”高速 + 快速 + 軌道複合交通發展廊道：依託深中通道—中開高速、港珠澳大橋—香台高速—黃茅海大橋、廣澳高速、沈海高速—銀湖灣高速通過快速道路連結，使珠江西岸快軌道交通、高快速路以及港口航運做為引導產業以及推進珠江西岸融合推進力。

三、聯手珠江西岸各城市資源，提升澳門“一中心”與粵西旅遊新站點

從旅遊目的地以及品牌效益來看，澳門以及珠海市旅遊資源若能與中山市以及江門市進一步協同合作，將有利於擴大未來粵西文旅產業發展規模。

(一) 新冠疫情改變文旅消費模式，鮮明的城市品牌形象將強化品牌定位

新冠肺炎疫情發生以來，由於消費型態改變，珠江西岸的旅遊城市都受到較大的衝擊，根據珠中江消委會及橫琴消費者協會發佈《新冠疫情對珠中江橫琴地區旅遊影響調研報告》指出：疫情發生以來，“安全”、“自駕”成為關鍵字，疫情改變大眾的旅遊消費習慣，“本地遊”、自然觀光及休閒娛樂、康養類旅遊以及自駕車旅遊模式也成為珠江西岸最新旅遊消費模式。在珠江西岸旅遊城市中，出遊消費者目的地選擇珠海市占 (47%)，其次為中山市占 (42%)，江門市占 (39%)，而橫琴新區占 (27%)。報告指出珠海市最受歡迎的旅遊景點為海洋海島遊；中山市最熱門的景

1 《廣東省都市圈國土空間規劃協調指引》，http://nr.gd.gov.cn/attachment/0/495/ 495987/3988983.pdf。

點為歷史人文遊；江門市最熱門的旅遊為文遺旅遊，而橫琴則以主題公園遊最具賣點。[1] 綜上所述，城市的旅遊資源各異將帶給遊客不同體驗。

澳門城市具中西文化交融特點，澳門擁有“澳門歷史城區”和創意城市網路 “美食之都”旅遊資源優勢，以及具有舉辦大型表演活動和體育盛事的豐富經驗是澳門城市品牌的特殊元素。推動 “旅遊 +”深度融合會展、節慶以及大型活動的舉辦強化澳門城市知名度，將有助於澳門跨界產業合作，除此之外，珠江西岸各城市也可通過與澳門元素結合強化城市與城市間旅遊資源串接與利用。在過去一年中，中遠程觀光、休閒和度假規模和消費能力升溫的跡象緩慢，中國旅遊研究院研究指出目的地平均遊憩半徑 13.1 公里，受新冠疫情影響，2021 年減少 7.75%。以都市休閒、近郊遊為主的“本地人遊本地”特徵明顯，[2] 出境回流需求有限。“中國旅遊市場監測”調查一線城市和二線城市的居民，調查結果顯示當地居民比較會依賴 OTA，然而新一線城市的居民比較偏好國家旅遊局的官方管道。同時，與一線城市的同齡人相比，二線城市的消費者更可能依賴口碑資源，據調查顯示，澳門地區與香港地區和亞洲的近程目的地將由此獲得更明確的發展機會。[3] 這也意味着未來鮮明的城市品牌將能成為旅遊產業發展重點。

(二) 利用趨勢以及策略推進“一程多站”

短線旅遊品牌需要長時間的不斷建構，短線旅遊品牌的建立亦需要結合粵澳兩地針對於產業本身之間的流動、政府部門之間的溝通相互作

1 《珠中江消委會及橫琴消費者協會發佈新冠疫情對珠中江橫琴地區旅遊影響調研報告》，http://www.zhuhai.gov.cn/attachment/0/257/257054/2751846.pdf。

2 《研究機構：今年旅遊經濟謹慎樂觀 國內游恢復七成》，https://m.cqn.com.cn/wl/content/2022-01/12/content_8773975.htm。

3 《中國出境旅遊發展年度報告 2021 在京發佈》，http://www.ctaweb.org.cn/cta/gzdt/202111/074b098d53e24375bfebf5352f67512a.shtml。

出配合，才能形成共同利益，並有助改善旅遊產業的整體發展。由於新冠肺炎疫情對產業、旅遊市場以及旅遊經濟、心理(消費心理、消費模式)帶來直接的影響，加上疫情期間考量安全出行等問題，導致旅遊市場遭到重創。在疫情大流行之後，隨着不同國家及地區政策開放，制定化旅遊的需求將大幅增長，康養旅遊、近郊旅遊、親子旅遊、自駕旅遊等旅遊消費新業態快速擴張，“非遺 + 文創”、社群經濟將持續激發文化消費市場活力。

珠海市、中山市、江門市是廣東重要的門戶和旅遊目的地城市，有珠江西岸“黃金城市帶”之稱。站在粵西全域旅遊思維上，研究以推動珠江西岸旅遊與產業融合提供一條可參考的發展路徑。粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃以共建人文灣區為重點目標，一是大力塑造灣區人文精神，二是共同推動文化繁榮發展。

未來將以開拓客源，宣傳大灣區旅遊品牌和“一程多站”旅遊產品和路線。[1] 伴隨橫琴交通以及旅遊景點配套越來越完善，帶動多元旅遊資源開展，促跨界融合與產業聯動。

大灣區的旅遊資源十分豐富，當中不乏文化及歷史、自然風光、購物及博彩娛樂等旅遊元素。而由於受到疫情影響，短線旅遊亦成為了近年來主要的旅遊方式之一，以香港及澳門為例，此兩地的主要旅客客源為內地的旅客，而居住在橫琴、珠海市、中山市及江門市的旅客除了有港澳客源外，當中亦不乏來自外省的旅客，在客源主要以全國各地的遊客的前提，再加上粵港澳大灣區的地緣關係下，“一程多站”亦成為了重要的旅遊方式，逐漸建立起短線旅遊的品牌形象。

1 《粵港澳共商疫下推廣旅遊》，《澳門日報》，2022 年 6 月 19 日，第 A08 版。

(三)推進珠江西岸旅遊資源串聯："以文會旅"，"以旅輔文"

粵港澳大灣區作為現今中國南方重要的經濟發展命脈及引擎，在大灣區的形成過程下，第三級產業下的旅遊交流及旅遊產業合作亦十分緊密。《總體方案》建議發展休閒養生、康復醫療等大健康產業，提及加強周邊海島旅遊資源的開發利用，推動粵港澳遊艇自由行。其它還包括共同舉辦論壇、打造具有影響力的展會平台等多項合作，需要通過重點項目對接，開創旅遊項目新模式。在釋放大灣區的文化及文旅影響力上，用好澳門"一中心"平台優勢結合周邊資源提昇文旅競爭力，將更符合澳門文旅屬性，並有機會吸引會展商旅來澳以及粵西參與商業投資。

1. 通過會展經貿帶動珠江西岸旅遊觀光資源

澳門會展產業已具規模以及形成品牌形象，綠色會展、MIF、MFE、PLPEX已形成獨特澳門會展品牌，作為琴澳兩地合作的重點項目，讓鄰近城市共同分擔會展裡遊憩活動或觀光活動資源，將有利於跨區整合觀光資源配套。《總體方案》支持粵澳攜手發展文旅會展商貿產業方面打破壁壘，參訪者與大批參展廠商的商業行為，同時又兼具旅遊特性的產業特性。因應大灣區經濟發展快速發展，伴隨產業以及市場需求崛起，有助推升城市旅遊產業規模，會展旅遊能有效對遊客的資源進行產品附加，從而帶動周邊產業發展。為加強"旅遊 + 會展"深度融合，積極發揮產業聯動效應，為會展業搭建跨界平台。經過多年的努力，利用會展產業深化國際旅客感動體驗，通過建構珠江西岸旅遊環境將有利於推動粵西發展特色遊程，尤其是共同舉辦一會兩地的會展共同舉辦，不僅有利城市國際交流、拓展國際入境旅遊市場，也有利於通過澳門與粵西整合旅遊資源亮點。

2. 以"文化 + 旅游 + 美食"的模式，激活文旅市場

近年來，粵港澳大灣區嶺南文化傳統體育賽事活動除了激發各城市

活動發展內涵，更是逐步打造成為舌尖上的美食，實施“粵菜師傅”，弘揚嶺南飲食文化的國際名片已經成為大灣區城市發展的重要名片，結合“文化 + 旅游 + 美食”的模式，強化文旅的深度及厚度，更加有利於旅遊者增強“在地感”。

澳門作為“一程多站”示範核心區及國際城市旅遊樞紐的地位，澳門與粵西城市合作要在推進文旅的合作上，做好飲食體驗，結合文遺特色以及文化故事，聯合市場營銷。通過遊程的串聯整體旅程，發揮澳門承內啟外功能。在內地城市投入宣傳廣告，並與航空公司和旅遊網站合作推廣，推動文旅產業深度融合，推進旅遊產業發展，適配市場需求，使軟實力進一步增強，讓美食、文化及旅遊成為粵港澳大灣區優質旅遊的重要抓手。

3. 打造華僑旅遊基地

在粵港澳大灣區當中，珠海市、中山市及江門市亦帶有獨特的僑鄉文化特色，當中以江門的五邑為主要軸心，而僑鄉旅遊的發展依據是基於華僑華人的經濟及人際資源，因此對於僑鄉的政治、經濟、社會的發展起着重要的帶動及幅射作用[1]。鄰近的珠海市及中山市可以彌補澳門由於先天條件不足下所缺乏的天然資源，珠海市作為海濱城市，有着“百島之城”的稱號，而港珠澳大橋的通車亦令粵港澳大灣區的聯繫更加緊密。另外，毗鄰的中山市，更以文化底蘊深厚顯著，加上江門市作為著名的僑都之鄉，獨特的僑鄉文化以及開平碉樓古建築群的古色古香氣息，形成了澳門、珠海市、中山市及江門市既帶有着文化歷史的旅遊路線特色外，亦包含奇特美麗的大自然景觀，促使粵港澳大灣區的短程旅行有

1　侯志強、葉新才、陳金華、方旭紅，《華僑華人與僑鄉發展》，北京：社會科學文獻出版社，2018 年。

着不同面向的探索，在歷史人文和綠色自然風光的旅遊特色下，打造具有僑鄉特色的“紅色旅遊”，將自然及歷史文化的因素打造成華僑華人獨有的紅色旅遊路線，從而引申出一種新穎且獨特的旅遊特色，因此，以僑鄉特色為主軸下發展紅色旅遊作為誘因，有助提高華人對於僑鄉文化的認識程度，同時充分利用僑鄉旅遊地的文化牽引力及凝聚力，以吸引更多旅客前往僑鄉旅遊，也是僑鄉旅遊發展的必然選擇。

第三節　建立珠江西岸高端製造合作新格局

一、完善服務體系，為大灣區科技搭建健全的平台支持

國家和廣東省現有的科研政策已經部分覆蓋至港澳地區，澳門科研力量為高校以及科研機構以及為企業提供重要基礎。澳門在科學研究以及技術服務領域集聚高校，伴隨新興領域以及產業發展需求，近幾年澳門學科層次水平持續提升，對澳門創新改革發展的支撐度顯著增強。

由於澳門土地資源受限，圍繞產業、企業實際應用培養人才等需求，澳門科技產業只能依賴深合區作為科技發展產業發展驅動基地。這幾年澳門高校以及深合區發展科技形成產業集聚的重要條件。但科技產業明顯有排他性，再加上建設週期長、投資回收慢等特徵，澳門科技產業發展高度仰賴政府投放資源的協助舉措。現時我國科技及經濟轉變正處轉變期，通過優化經濟結構、轉換增長動力的攻關期及打造創新驅動發展道路，從而搭建以企業為主體、以市場為導向的“產學研”深度融合的技術創新平台，是澳門服務體系可助立大灣區科技發展的重要支持。澳門科研環境仍受到制度影響，澳門高校優秀人才留在澳門以及珠海市比例較低，因此培養本地人才以及留住科研人才還有較大的調整空間。除此

之外，粵港澳大灣區科技產業發展存在法律以及體制差異，粵港澳大灣區知識產權尚未實現互認機制，再加上在融資環境方面，澳門科技基金靈活度有待提高。

除了澳門，珠海市高校的人才同樣也面臨相同問題，相對大灣區中的第一流高校，珠江西岸許多高校都是處於新建狀態，儘管高校承擔的科研專案數量和科研總費總額逐年上升，儘管高校承擔的科研專案數量和科研經費總額逐年上升，但是相關實驗設備和科研能力較弱。整體而言，珠江西岸的學生人數存在一定規模，在資源配置、師生專業再加上各校自建的特色，高校專業性若要與該地政策相互匹配，需要建立和應用地方產業發展能夠運用的專業基礎，所以理順教育和當地的經濟以及產業關係，加快人才建設才是助力社會經濟建設之本。

二、推動粵西深度參與粵東產業鏈分工是推動粵港澳大灣區東西聯動的契機

（一）《橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄》輻射區域加速發展

2019 年 8 月，在中央財經委員會第五次會議上，習近平總書記強調要打好產業基礎高級化、產業鏈現代化的攻堅戰，這是首次提出“產業鏈現代化”概念。[1]2020 年 12 月中央經濟工作會議指出產業供應鏈安全穩定是構建新發展格局基礎。[2]

1 《習近平：推動形成優勢互補高質量發展的區域經濟佈局發揮優勢提升產業基礎能力和產業鏈水平》，http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0827/c64094-31318578.html。

2 《中央經濟工作會議在北京舉行》，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1219/c64094-31971981.html。

2024 年深中通道將為珠江西岸帶來新的發展契機，深合區發展為珠江西岸整體發展帶來新的機遇。深合區內涉及電子資訊、生物工程、人工智慧、新能源、電子元器件、物聯網。[1] 目前珠江西岸科技創新成多元開花態勢，鑒於受體制制約，深合區與澳門、與珠江西岸的城市群產業聯動發展缺乏協同創新，推動澳門高校與深合區產學合作發展，伴隨高質量發展需求，需要解決人流、物流等問題，精準用好政策發展的優勢才能健全產業鏈生態圈健康發展。透過思考以市場帶動作為主題，串聯行業上、中、下游資源構建，遵循需求導向、政府引導，以多方參與形式助於珠江西岸實現多方互利共贏。

（二）先進裝備製造基地及生物醫藥是粵西產業聯動發展新契機

推動粵西深度參與粵東產業鏈分工是實現粵港澳大灣區東西聯動的契機。新興產業的聯動效應促進珠江西岸乃至大灣區及內地的經濟增長。現今的新興產業呈“1323”分層結構，其結構分層明顯，第一梯隊為新一代信息技術；第二梯隊為高端裝備製造、新材料、生物；第三梯隊為節能環保及相關服務；第四梯隊為新能源汽車、新能源、數字創意。[2]

2021 年廣東大力推進 20 個戰略性產業集群建設，優化佈局十大戰略性支柱產業集群和十大戰略性新興產業集群。廣州市和深圳市作為核心城市發展的戰略性新興產業各有 10 個；以佛山市作為核心城市發展的戰略性新興產業各有 5 個；以珠海市和江門市作為核心城市發展的戰略性新興產業各有 4 個。在戰略支柱產業佈局中“生物醫藥”是珠海市、中

1 袁超，左楠，《提升橫琴與澳門科創產業協同發展的對策研究》，《中國粵港澳大灣區改革創新報告 (2021)》，北京：社會科學院文獻出版社，2021 年，頁 256。

2 王迎軍、曾志敏、張龍鵬、胡燕娟（2021），《中長期視角下粵港澳大灣區的全球創新與產業高地戰略規劃研究》，中國工程科學，23(6)，頁 108—119。

山市以及江門市兵家必爭產業，也是粵西最可能實現產業聯動重點產業之一，在新興產業佈局中，高端製造業是珠海市及江門市重點發展的產業之一，建設粵港澳大灣區（珠西）高端產業集聚發展區、珠海—江門大型產業園區強化珠海作為珠江口西岸核心城市定位，有助推動珠中江產業協作，從而建立區域產業協同創新體系。

表 4　“十大”戰略性新興產業佈局

產業集群	珠三角地區								
	廣州	深圳	珠海	佛山	東莞	惠州	中山	江門	肇慶
1. 新一代電子信息	★★★	★★★	★★★	★★	★★★	★★★	★	★★	★
2. 綠色石化	★★★	★★	★★	★★	★★	★★★	★	★	★
3. 智能家電	★★	★★	★★★	★★★		★★	★★	★★★	
4. 汽車	★★★	★★★	★★	★★★	★★	★★	★	★★	★★
5. 先進材料	★★★	★★	★★	★★★	★★	★★	★	★	★★
6. 現代輕工紡織	★★	★	★	★★★	★★★	★	★★★	★★★	★

續表

產業集群	珠三角地區								
	廣州	深圳	珠海	佛山	東莞	惠州	中山	江門	肇慶
7. 軟件與信息服務	★★★	★★★	★★★	★★	★★★	★★	★★	★★	
8. 超高清視頻顯示	★★★	★★★		★★	★★	★★★	★★	★★	
9. 生物醫藥與健康	★★★	★★★	★★★	★★	★★	★★	★★★	★★★	★★
10. 現代農業與食品	★★★	★★	★★	★★★	★★	★★★	★★★	★★★	★★★
各城市佈局的支柱產業集群數量（個）	10	10	9	10	9	10	10	10	7

注：三星標注為核心城市，二星標注為重點城市，一星標注為一般城市。
資料來源：廣東省製造業高質量發展“十四五”規劃

三、珠江西岸城市機遇及挑戰

(一) 加強產業集群的新型基礎設施建設

國家“東數西算”工程在未來將協助更多中小企業轉型，粵港澳大灣區樞紐亦設置資料中心集群。珠海積體電路產業規模居全國前十，珠海目前已吸引過百家積體電路相關企業落戶，軟體和積體電路產業年主營收入近人民幣 1000 億元。澳門大學的類比與混合信號超大型積體電路國

家重點實驗室承擔多個國家級及澳門的科研專案。製造業“數智化”轉型將間接推進實體經濟換檔提速。

廣東省先後出台《關於加快先進裝備製造業發展的意見》、《珠江西岸先進裝備製造產業帶佈局和項目規劃》以及《廣東省培育高端裝備製造戰略性新興產業集群行動計劃（2021—2025 年）》以高標準打造產業發展平台載體，《廣東省製造業高品質發展“十四五”規劃》預估到 2025 年，製造業增加值占 GDP 比重保持在 30% 以上，高技術製造業增加值占規模以上工業增加值的比重達到 33%。珠江西岸也將協同珠江口東岸地區共建產業鏈供應鏈。

相對珠江東岸關注研發工作，珠江西岸屬於技術密集度產業帶，珠江西岸先進裝備製造產業集群的崛起，將與珠江東岸以電子資訊技術為主的高新技術產業集群形成呼應，進而推動廣東的區域均衡發展。由於區域產業結構不同，區域協調發展、區域產業特性以及政策形成產業分工明確，珠江西岸也成為製造轉型升級高端裝備產業基地。

（二）研發及分工環節受到空間佈局及協同關係影響

粵西經濟結構內生力不強，強化珠海、中山、江門三市協同發展需要進一步發揮人力資源以及政策紅利，在基礎設施、科技以及公共基礎建設互聯互通，深化供給側重高端新進製造業質量改善。根據 2021 年《廣東省政府報告》提出，要求中山市主動對接珠江東岸，促進大灣區跨區域產業鏈協同聯動。

《橫琴方案》對發展科技研發和高端製造產業着墨最多。推動產業加快轉型升級，強化澳門與珠江西岸樞紐城市合作亦有助於提升澳門產業發展新格局。基於戰略以及大灣區發展需求，用好深合區這一資源共謀

發展，深度參與橫琴建設是推動澳門產業多元化必要需求。透過有機整合深合區與珠江西岸城市佈局率先用好教育建設與珠江西岸產業佈局，大力推動互聯網、人工智慧與實體經濟深度融合，構建以資料為關鍵要素的數位經濟，催生新產業新業態新模式是積極探索粵澳合作發展機制的重要格局。澳門與珠江西岸合作正在逐步提升，助力澳門產業多元化發展，現時深合區面向國際樞紐，引進國際各項資源，通過深合區這一創新平台探索對大灣區的引領作用，也是珠海加快建成珠江口西岸核心城市和沿海經濟帶高品質發展典範。

表 5　珠江西岸各城市先進製造 / 產業發展區域

城市	發展項目	產業發展區域
珠海市	積體電路、生物醫藥、新能源、新材料、高端列印設備為重點，着力培育五個千億級新興產業集群，培育壯大航空航太等高端裝備製造產業，着力打造和引進一批產業鏈帶動能力強的龍頭企業。	富山工業園重點發展新一代電子資訊、新能源、智慧裝備製造和新材料等產業。三灶科技工業園重點發展生物醫藥、新能源、新能源汽車和航空航太產業，做強生物醫藥省級戰略性新興產業基地和航空產業國家高技術產業基地。新青科技工業園重點發展新一代資訊技術和新能源產業，打造電子資訊產業轉型升級、產城一體、可持續發展示範園區。 支援斗門建設智慧製造省級經濟開發區，重點佈局智慧製造、新一代電子資訊、人工智慧等產業，打造千億級智慧製造示範區。推動金灣聯港工業園聚焦生物醫藥與健康產業轉型升級，規劃建設半導體產業園。
中山市	新一代資訊技術、高端裝備製造、健康醫藥等新興產業為主導，燈飾照明、傢俱、五金鎖具、紡織服裝、家用電器等傳統特色產業齊頭並進的發展態勢。	火炬開發區生物醫藥、古鎮燈飾入選國家新型工業化示範基地，中山美居、古鎮燈飾成為國家產業集群品牌試點區，健康科技產業集群獲評首批國家創新型產業集群試點，小欖鎮五金製品等 9 個產業集群獲評省級產業集群升級示範區，“火炬區一板芙智慧製造產業園區”、火炬區光電產業基地分別被認定為省智慧製造示範園。

續表

城市	發展項目	產業發展區域
江門市	重點發展壯大智慧家電、現代輕工紡織、生物醫藥與健康、現代農業與食品四大戰略性支柱產業集群，優化提升新一代電子資訊、汽車、先進材料、綠色石化、超高清視頻顯示等。	江門高新區—三江睦洲聯動發展先行啟動區、新會智造產業園（新能源電池產業園）先行啟動區、蓬江—鶴山；中歐（江門）中小企業國際合作區、新一代電子資訊產業園、銀湖灣濱海新區啟動區、廣海灣啟動區、台山汽車零部件產業園啟動區、開平生物醫藥產業園、矽能源產業園、安全應急產業園等 11 個特色產業園。

資料來源：課題組整理

（三）借鑒粵東的發展經驗

研發是先進製造業高質量發展動力，先進製造業高品質發展的核心動力體現在為技術、工藝的先進性，也體現為製造模式、生產組織方式和供應鏈等的先進性。高端裝備製造是珠江西岸重點佈局的戰略性產業之一，澳門與珠江西岸城市合作可以探索一條先進製造業 + 現代服務業為主體的現代製造基地和產業服務中心。

以科研創新為引領，依託珠海大型產業集聚區協同珠江口東岸地區共建產業鏈供應鏈是推動澳門與珠江西岸產業互補的合作發展格局。科技創新是大灣區重要依靠，在高科技領域中，美國欲遏止我國科技產業發展已經成為戰略目標，通過科技創新來驅動經濟發展是大灣區發展的機遇窗口，在推動資源與資源配置上，深合區需要有所突破，支持港澳依託內地作為腹地，增強科技法治建設，推動跨境創新法律有法可依，通過完善科技跨境明確科技知識產權維護、破產法司法協作機制、強化科技流動立法以及監管機制，為科技以及知識產權提供保障。

在人才引進以及培養上、從城市定位中，澳門要深化與深合區共同參與各項措施開發，在打造珠江西岸發展增長級上，探索形成“港澳高校—港澳科研成果—珠三角轉化”的科技產業協同發展模式。發揮澳門國家重點實驗室引導作用，依託匯集高校資源，進行海內外高校合作，發揮人才團隊引培作用。在關鍵技術上，以“粵港澳大灣區科技創新走廊中澳門的特色，探索有利於人才、資本、信息流動是澳門構建高質量發展，從而補齊產業短版的變革以及發展機遇。在加強專利佈局、品質管制和轉化運用方面，加強自主智慧財產權創造和儲備。推動先進製造業集群的創新中心、公共服務等載體的建設，加快集群內部知識擴散和技術外溢，穩步提高產學研用合作水平。

珠江西岸的發展需要發揮城市合作機制—廣東都市圈指引以珠西都市圈聚焦珠海、中山、江門三市全域，提出構建“一極三核多節點、內聯外接多軸帶”，珠江西岸充分用好土地優勢，使區域產業分佈更加合理。從發展經驗來看，由於產業結構的趨同性將導致惡性競爭，科研以及高端技術發展不是區域間的分工，最理想的方式是根據不同地區的要素稟賦、區位優勢和產業關聯等因素，通過產業管理控制、研發、設計、採購、零部件生產、裝配、物流配送、市場行銷到售後服務等諸多環節(即產業鏈)在不同地區之間進行分工。因此，以“科創 + 產業”為引領，在擺脫囚徒困境以及各地方惡性競爭試點開展，協同開展“攻克關鍵技術”工作，切實解決卡脖子難題，可以由澳門的國家重點實驗室作為協同創新的聚集要件，珠江西岸一方面加緊提升產品研發和生產技術，同時把眼光投放在運輸物流以外的供應鏈管理環節。

強化澳珠極點—珠海市要強化智能家電，生物醫藥和航空航天發展優勢，中山要主動與東岸市場對接，搶抓全球產業變革，未來大灣區產業發展將會形成依托中心城市為核心的產業集群，由於內地及國

際市場競爭激烈，通過重新整合由產品設計、物料採購、生產，以至物流配送、銷售、售後服務等全程業務，提升整體營運效率和客戶服務質量，才能使區域間的錯位及分工將更加緊密，各地特色更加鮮明。相對大灣區其他城市，中山和江門工業相對落後，但中山和江門傳統產業具有優勢，企業營運成本較低，發展潛力亦較大，政府積極推行優惠政策使得企業發展空間更大。製造業發展層次總體不高。中山與江門製造業以傳統產業為主，新興產業支撐力度較弱，企業技術改造投入強度不高，投資力度大、技術水平高能實現智慧製造升級的技術改造專案不多，再加上企業規模小，行業零散度大，核心競爭力需要進一步加強，因此加快基礎建設實現互聯互通，強化跨境合作資源要素聚集才能使創新資源集聚發揮作用。

第四節　推進珠江西岸金融聯通若干建議

國家推動大灣區高質量發展，尤其在科技和綠色相關融資方面更為密切，澳門是大灣區聯內聯外重要窗口，助力國家推進科技以及金融發展，對大灣區中小企業而言，協助其產業獲取投資和營運資金來源，是對國家與大灣區發展作出實質貢獻。在“一國兩制”框架下，推進“跨境理財通”業務的聯合風險評估，提高大灣區防控跨境洗錢風險的針對性和實效性，深化粵港澳金融消費權益保護合作。通過加大對澳門居民養老服務需求支持度，完善澳門與內地養老財產制度完善，強化民生服務、科研基金對接，實踐金融 + 服務 + 產業戰略，有助提升澳門金融發揮跨境經營優勢。

一、澳門與粵西金融產業合作存在問題

面對粵港澳大灣區的金融訴求，僅靠金融及金融監管部門單打獨鬥，容易出現監管效率差或者低效率以及制度不一致等問題。強化澳門與大灣區跨境金融市場聯通，需要聚焦金融科技監管，聚焦金融合作以及調解，搭建大灣區金融糾紛多元渠道，強化反洗錢和信息交流機制，合力跨境風險合作。澳門與內地金融市場合作仍處於初步階段，然而隨着市場以及民生服務更像需求增加，強化金融服務佈署也將進一步增強金融人才以及建置金融資安監控體系協同發展。

（一）金融要素流動不暢

大灣區是對外開放的重要窗口。金融市場的穩定發展，對國家經濟成長、持續吸引投資至關重要，在防範金融風險基礎上，讓金融機構在運用新興科技發展創新業務時，兼顧創新與安全之平衡，強化金融素養與服務，提升生活品質，以金融體系促進實體經濟發展更為重要，在澳門不少區內的企業有頻繁的跨境業務往來需求，對跨境資金管理的效率有更高需求。目前大灣區的金融流動以及金融體系不能覆蓋整個大灣區需求，在粵澳金融合作方面，澳門金融產業建設相較大灣區其他城市不靈活，澳門金融在支持金融創新機制仍不完善。在投資環境方面，澳門與粵西的金融監管問題存在業務合作少，再加上市場、產業滲透性低以及受限於制度影響，金融數據共享存在一定的困難度，因此，提高金融產品朝向更開放發展的同時，應先聚焦政策溝通、產業相通、貿易暢通、資金融通以及民心相通為主，有效促進市場整合和強化不同制度間的聯繫。

（二）澳門“合作平台”功能和優勢未得到充分發揮

“十四五”時期的澳門有條件作為面向葡語國家以人民幣計價結算的

跨境金融業務試點，可以與香港國際貿易金融中心形成互補優勢。澳門作為一個微型經濟體，經濟結構及產業需求等問題制約了“平台作用”發展。現時澳門與葡語國家貿易總量小，既影響中葡平台的影響力，也連接影響對內地經貿帶動的影響性。在金融服務產業發展中，深合區為澳門提供另一個發展機遇，在與內地合作的金融項目上，澳門與深合區金融市場互聯互通，在人民幣跨境使用，外匯便利性等領域都可以在澳門與深合區之間先試先行，一方面可支持符合條件的金融機構跨境開發多元的金融業務，另一方面也可以保證澳門以及國際保險機構得以在深合區，為中資企業提供相關服務。在深化澳門與大灣區合作方面，探索澳門金融發展方向，支持澳門用好自身平台角色，依法為內地進行融資金融服務，在審慎的金融監管以及防控前提下，支持澳門打造多元金融項目產品開發，將有利於澳門在背靠大灣區市場基礎上，深化要素改革，促進金融以及市場要素有序流動，使其更好發展人民幣離岸金融貿易的優勢。

二、澳門金融產業與大灣區市場合作現況

(一) 澳門與大灣區金融產業現況發展

重視運用大數據加強對市場主體服務和監管，用好金融助力培育激發市場活力，促進相應細則落地，用深合區改革創新，在合規要求的風險可控狀態下，強化金融科技新試點推進試點政策提質擴面，進一步擴大試點政策受益面。近年來大灣區的整體金融改革速度伴隨經濟成長不斷加大，截至 2021 年末，廣東省轄區港澳銀行營業性機構數量分別達 94 家和 7 家，進入內地的 4 家澳門銀行均在廣東銀保監局轄區設立了機構，機構數量占全國澳門銀行營業性機構數量的 80%。澳門國際銀行等 6 家港澳銀行轄區分支機構聯動港澳母（總）行參與跨境理財通業務試點

落地，推出基金、債券和存款等相關產品 979 個，為大灣區三地居民投資理財提供更多選擇以及生活便利性。[1]

《關於金融支持橫琴粵澳深度合作區建設的意見》（以下簡稱《意見》）是中央政府支持澳門經濟適度多元、可持續發展的重要部署，也是豐富“一國兩制”重要實踐的重大創舉。《意見》標誌澳門與大灣區金融業務合作跨越性合作重要的一步，跨境理財項目可試為服務、資本市場銜接、標準做法和社會需求的試探性探索，在此機制下確保投資可持續的必要性，通過較安全的項目實現先試先行也能分擔市場風險。值得一提，深合區的經濟體制改革與產業發展相關，金融改革已進入“深水區”，想要突破現在發展需推進產業鏈及市場更好發展，例如：整合各監管部門的權力，破除先前各部門交叉監管，用好大數據監管做到消除監管盲區。另一方面，用好國營企業，也需要對民營企業提供支持，協助民營企業解決融資難問題，例如：將珠江西岸更多的先進製造業和綠色金融結合，通過相互促進，吸引市場資金和科技公司落戶，加入珠江西岸綠色產業與金融業雙向發展。

（二）澳門與深合區金融產業合作逐步形成疊加優勢

澳門融資成本低，擁有對接國際市場優勢，由於澳門缺乏完善的金融法規來解決當下的市場需求，受限澳門金融服務缺乏人才再加上法律制度僵化，在促進澳門產業多元化以及現代金融產業快速發展，澳門需要國家予以政策支持澳門擴大金融服務領域開發。深合區被視為澳門與內地合作體系合作的示範區，深化與港澳服務貿易自由化，在擴大金融

1　中國銀行保險監督管理委員會，https://www.cbirc.gov.cn/branch/guangdong/view/pages/common/ItemList.html?itemPId=1554&itemId=1555&itemUrl=ItemListRightList.html&itemName=%E7%BB%9F%E8%AE%A1%E4%BF%A1%E6%81%AF。

業對外開放的決策以及優化對外開放的區域格局佈署上，持續支持國家擴大金融業對外開放的政策措施在深合區落地實施，深合區的金融創新措施將有利於澳門逐步優化其營商環境，通過創新以及內外市場的資源配置協同帶動市場高質量發展，探索境外與內地市場聯動可行性支持好澳門在合作區創新發展財富管理、債券市場、融資租賃等現代金融業。面對區域的競合態勢，強化澳門金融人才培養以及引進人才培育倒逼澳門金融產業升級是必要之舉。

2021 年，深合區金融業增加值為人民幣 162.07 億元，同比增長 10.3%，占地區生產總值的 35.6%；金融業稅收收入達人民幣 102 億元，占稅收收入的 32%，同比增長 38.3%。[1] 在市場與政策加持下，加大金融支持合作區建設力度，有助推動澳門債券市場發展，是促進澳門經濟適度多元發展關鍵，也會迎來澳門經濟適度多元新機遇。為進一步加強內地與澳門的金融合作，中央政府於 2022 年 9 月 7 日在澳門發行 30 億元人民幣國債。廣東省將持續支持省內企業赴澳門發債，豐富澳門債券市場發債主體，助力澳門債券市場建設，同時支持澳門人民幣市場發展，從境外持有中國國債規模以及份額增加，吸引境外市場持續投資國內市場將促使跨境市場平台獲得重視。

廣東合格境內有限合夥人境外投資（QDLP）試點審批權還下放到深合區。 在雙 Q 政策下，通過擴大境外投資範圍，對外投資額度管理更具靈活性，提升資產配置效率。現時深合區執委會金融發展局已落地兩個金融專項政策——《橫琴粵澳深度合作區支持企業赴澳門發行公司債券專項扶持辦法（暫行）》和《橫琴粵澳深度合作區外商投資股權投資類企

1 《金融業產值去年佔橫琴 GDP35.6% 金融機構加速集聚助力產業多元》，http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/dtyw/xwbb/content/post_3065819.html。

業試點辦法（暫行）》，稱 QFLP 試點。為境內投資者海外投資及跨境財富管理開闢了新通道。QDLP 激發粵港澳灣區市場主體活力，豐富投資管道，也標誌着境內外金融市場互聯互通實現新突破，QFLP 則是“以投促產”的形式企業提供新選擇。目前，深合區發佈《橫琴粵澳深度合作區貫徹落實國務院〈扎實穩住經濟的一攬子政策措施〉實施方案》，總共有 30 條措施，《實施方案》為進一步推進金融與實體產業應用與實踐，促進金融業發展提供產業支撐作用，也使得金融業可以更好服務新產業，在做法上將加大金融服務實體經濟發展力度、謀劃推動一批重點項目建設、精准施策積極培育發展新產業、優化審批程式提升服務效能、加大紓困力度降低市場主體經營成本等五方面。

從產業資金動能來看，私募基金為代表的金融業也已經成為拉動深合區經濟增長的重要引擎。以私募股權基金為資本成立的公司，可視為一種新興的投資型態，也是提升科技活水的重要利器。2021 年，深合區金融業增加值人民幣為 162.07 億元，同比增長 10.3%，占地區生產總值的 35.6%；金融業稅收收入達人民幣 102 億元，占稅收收入的 32%，目前深合區的公募私募基金較具規模，其他如工商銀行橫琴粵澳深度合作區分行創新跨境資產管理模式，組建人民幣 140 億元工銀—中鐵建 QFLP 基金，[1] 為探索跨境深度合作取得先試先行的發展機遇。

三、金融效應將逐步顯現，強化金融產業策略建議

回歸到金融本質，關鍵之處在於解決市民民生以及企業融資需求，運用資本市場實現澳門產業多元化，是實現產業增值的過程。深合區以

1 《金融業產值去年佔橫琴 GDP35.6% 金融機構加速集聚助力產業多元》，http://www.hengqin.gov.cn/macao_zh_hant/hzqgl/dtyw/xwbb/content/post_3065819.html。

金融產業作為市場聯通樞紐，需要進一步強化金融產業頂層設計，加強對產業佈署，同時通過市場機制，結合暢通資金鏈支持核心產業在深合區投資，鼓勵企業通過產業鏈或資金轉移促進產業發展有機形成，進而夯實澳門、深合區與粵西產業發展的基礎。

（一）持續優化澳門營商環境

在提升產業發展要素上，要使澳門及深合區的金融產業要在粵西中發揮引擎作用，需要在部分項目中打通其生產要素，使企業能在金融作用下實現優勢配置，在通過放鬆監管要求鼓勵某幾類提供者或交付管道時，透過監管框架，使金融產業能長期穩定發展，並使消費者及市場受到保護。澳門是粵西市場對外發展的重要門戶，建立澳門良好的營商環境以及營商機制，將有利於澳門用好自身優勢，解決澳門中小企業發展難點以及堵點，尤其在發揮跨境金融以及離岸金融的示範作用上，創新投資便利化創新突破以及完善外資股權 QFLP 試點，需要充分做好市場銜接。

一是，在推進市場創新，研析防範金融科技技術風險－強化金融監管得以在容許“試錯率”的原則下，由澳門金融部門牽頭多部門優化跨境投融資管理，推進澳門與深合區資金自由進出，鼓勵金融科技以及金融產業創新發展，探索跨境貿易投資高水平開放試點等率先在大灣區落地。

二是，更大試放金融領域價值提升，進而推進金融產業新業務以及保障中醫藥、高新科技以及旅遊文旅業務各項發展，也能更好推動金融服務產品朝着多元化及智能化大步邁進。

（二）創新金融機制建構與配套

金融賦能深合區科創企業發展契機，緊抓“強化科技創新策源功能”

核心任務，構建聯動大灣區金融開放體系和跨境金融管理機制，加快推進跨境金融政策和業務創新需要結合科技與金融創新發展。“橫琴金融30條”提出了加強金融監管、探索跨境金融監管創新模式、加強金融法治保障等多個方面的舉措，“粵澳跨境金融合作示範區” 截至2022年3月已經累計引進禮達聯馬（珠海）股權投資管理有限（全國首家全澳資QFLP試點企業）、大西洋銀行橫琴分行、珠海立橋金融科技有限公司等三十三家重點涉澳跨境金融企業及服務機構入駐。[1] 持續打造金融科技人才培養機制，健全金融“市場化”機制及法制化，為實體經濟提供高效率資金供給將有助於改革金融產品創新。

在跨境支付方式的選擇上，需要研究更多的便民措施，在進行人民幣數字使用的技術測試方面，中央可以將澳門以及深合區作為試點，從部署人民幣數字，可發展以人民幣、澳門元雙幣共存的金融市場。通過以央行數字或幣作為佈局，推動數字貨幣及區塊鏈在跨境金融結算業務中運用，一方面推升以人民幣為創新設計的理財需求提升，另一方面也可通過對內地資產配置的需求增加，增強海外投資者投資內地意願。

在提升澳門產業多元化發展的有效方式，利用金融進一步強化澳門企業與內地企業聯合合作，在此基礎上既能體現深合區對澳門企業的支持，深合區金融機構在金融資本有限的條件下，可利用深合區的試驗功能及融合試點，通過政策的專項基金和專項貸款，通過專項貸款結合澳門市場實際需求對澳門中小為企業提供支援，深合區作為澳門金融創新載體，需要相對應的人才以及金融服務作為支撐，才能更好着眼澳門及大灣區需求。一是，持續為中小企業解決痛點問題，針對企業可能在經

1 《33家涉澳機構駐粵澳金融示範區》，《澳門日報》，刊登日期：2022年3月8日，A14版。

營過程中面臨資金短少以及融資需求等問題，粵澳兩地政府應建立中小企業擔保機制，專項支持深合區內澳門企業；二是，對於深合區內有潛力的政策性項目，可由專項項目基金向相關企業提供放款；三是，在試驗區內建立專項金融基金，從金融機構融入資金，解決融資問題。針對研發生產與經營投資大、風險高的特點，可嘗試建立的產業保險模式。四是，在制度實施進入良性軌道後，還可進一步探產業保險。

（三）支持創新創業的金融市場融資機制持續完善

2020 年 9 月，廣州、深圳、香港、澳門四地聯合成立粵港澳大灣區綠色金融聯盟。依託港澳區位優勢和深厚的金融業基礎，促進綠色金融資源集聚與輻射。在依法合規的前提下，穩妥有序推進粵港金融科技創新合作，加大金融支援粵港澳大灣區數字經濟力度。澳門與深合區金融信息流通有限，數據安全以及保護標準不一致，現實問題有待加強並解決。當前，無論是澳門、深合區還是整個粵西的市場，都存在制度以及規則制約其產業發展問題，在投資及融資方面，仍需澳門政府強化基金引導試用領域，引科技引導基金靈活度。在重點項目上，需要由政府牽頭，解決審批以及融資複雜等問題，在監管體制下，探索靈活資金跨境，促進人流、物流及資金流便捷流通，才能打破資金不暢的障礙。在重要的科研項目上，允許澳門科研基金撥付可以自主管理，在完善要素機制上，允許澳門高校或者重要基金可以依據自身規定以及自分法律和相對應的經營方式，探索資金過境便捷措施，以便資金可以滿足跨區域合作需要。

（四）粵澳兩地金融產業正走向深度融合

《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》中提及的資金“電子圍網”帳戶系統為合作區的金融開放創新打好基礎。在有序的監管下，推動澳門現代金融佈署區塊鏈 + 金融結合“十四五”規劃目標，實現深合區借助新

興手段發展跨境交易規模，讓澳門這個窗口率先發展具有中國特色國際慣例的金融規則及制度體系。大灣區許多城市已經相繼開展新一輪的金融科技創新，無論是香港、廣州還是深圳還是南沙已經成為大灣區最具影響力的金融創新環境，大灣區擁有較好的金融基礎以及發展條件，澳門與深合區在現代金融上既需要與大灣區其他城市錯位發展，通過制度集聚，發揮各自的比較優勢，進行資源的重新整合與比較，借助澳門資金自由港這一優勢，推進金融與大灣區協同創新。在營造環境協同創造產業協同的基礎上，需要加快粵澳兩地商事規則對接，充分用好澳門自由港服務功能，跨大探索民商事法的法律適用。通過提高服務效率，簡化審批程序，允許更多符合條件的中外資企業集團實行外匯資金集中管理，提高資金使用效率。

（五）持續推進民生服務

為加強與澳門金融在內地設立的金融機構的聯繫，借助 MOU 實施的契機，爭取澳門金融機構在粵西多個城市設立分支機構，開展金融業務。在強化市場發展作用上，珠海市、中山市以及江門市是深化澳門發展衛生醫療、民生領域及產業合作的重要載體，未來在便利企業跨境支付和投融資活動，優化跨境投融資管理，才能使金融成為市場聯通的橋樑，服務好企業以及市民實體需求。

在市場驅動方向，以民生為核心，找準粵澳兩地民生需求作為重點，通過提高澳門居民在大灣區的便捷性，解決澳門居民就業以及投資等問題，更好滿足大灣區居民實際需求，使金融服務體系能夠覆蓋澳門居民在大灣區需求，也將有利於推動國際企業以及國際人才在深合區以及粵西城市落地投資及發展。聯通性是關於網路的，以及包括通過網路流動的人員、商品、服務和資本，在民生需求以及事務上，建議對港澳居民以及企業開通小額資金快速通道，放寬境外企業員工調出資金的週轉期。

其次，在有序的監管體制下，用好數字服務，促進社會經濟發展。相對企業，澳門居民若要在內地購房，若無抵押品作為貸款，難以向內地銀行貸款到錢，這也降低居民預備打算前往大灣區投資置業的意願，在解決澳門居民置業或解決民生問題上，除了強化澳門銀行在大灣區設立分公司也需要內地金融業着眼澳門居民需求，建議相關當局參考上海公積金管理中心印發的《在滬工作的香港澳門臺灣居民住房公積金個人住房貸款實施細則》，為港澳台以及海外居民以及人才提供基本住房保障。

（六）強化綠色金融改革作為合作試驗田

為促進粵港澳三地能夠充分發揮各自比較優勢，實現合理分工，優化資源配置，深合區是改革試驗田，在強化金融改革以及粵西各個城市的合作上，可以強化綠色服務以及金融發展。粵港澳大灣區綠色金融領域合作在其方案中作了詳盡的部署與規劃，除了搭建綠色金融跨境服務平台，強化綠色金融人才培養，支持大灣區企業赴澳門發行債券及跨境綠色融資，支援境外投資者通過直接投資、合格境外機構投資者（QFII）、合格境外有限合夥人（QFLP）等管道參與綠色投資。探索人民幣計價的碳金融延伸，是澳門可以在大灣區國際雙循環中發揮的作用。

從目前發展態勢來看，健全金融法制深化跨境信用體系建設研究是推進區域發展助推器。聯通國際市場的國際金融中心優勢和澳門密切聯繫葡語系國家的優勢，有助推動資金、技術和人員雙向流動，助力內地實現供給側結構性改革和經濟高品質發展。發揮澳門金融作用，是推進澳門與大灣區城市聯手走出去，完善對外開放平台，更好發揮紐帶作用，也是推動大灣區在國際合作發揮帶頭作用的重要方針，助力澳門建設“葡語系國家人民幣清算中心”，推動澳門與大灣區兩地產業發展與合作，用好金融強化中醫藥、會展、旅遊服務、電子商務等領域合作，需要以金融服務作為助力為其建設基礎，促進琴澳資金的便利流動及兩地金融市

場聯通，加快債券市場、財富管理等現代金融產業的協同發展，在可控的監管環境下，測試產品以及服務創新能力，將能夠使更多的民生金融業務投放到市場，支持金產品，新項目以及創新服務能夠在此過程中發揮更好的融資渠道，需要強化投資者的信心，也需要在市場的轉讓上穩定市場穩定性。

第四章

尋找各個城市的
發展共同點與差異性

隨着時間的推移，深合區正在逐步增值，伴隨深合區戰略性發展，深合區對澳門以及對珠江西岸的影響力持續加大。深合區除了逐步與澳門朝向同城化發展，在促進澳門產業多元化的目標下，加上“一線放開，二線管住”以及跨境合作與產業選擇下，深合區發展將進一步扮演粵澳融合與制度創新橋樑角色，並且發揮獨特的經貿推手作用。雖然澳門有後發優勢，但是總體上仍然屬於起飛階段，故此在旅遊服務，科技研發、科技製程方面需要深化，澳門與大灣區的多層次合作仍有許多潛力需要挖掘。概略而言，在國家大戰略目標下，利用好深合區資源結合與珠江西岸、大灣區開放與務實合作，是國家對澳門的更高要求，也是避免澳門單一化的重要選擇。

一、深合區具社會融合示範性指標

強化實現粵澳人流、物流、資金流、資訊流便捷高校流動是推進大灣區融合的重要工作。隨着深合區合作日益深化，教育、衛生、社會服務等多方面開展了合作，使澳門市民在眾多領域受益於粵澳合作成果，從而提升澳門居民的獲得感以及幸福感，有助強化兩地的便利性、安全以及自由感。追求有質量的生活追求是社會經濟發展後的客觀需求，對市民而言，自身擁有增長的勞工報酬、穩定工作機會以及良好的就業環境，粵澳兩地政府着力做好普惠性民生工作使公共服務完善，增強基礎性建設是實踐美好生活藍圖的重要路徑。

當前深合區重要舉措為便利民生服務，有助促進粵澳融合，並且正由深合區逐步擴大到珠江西岸。澳門新街坊專案建設是延伸澳門居民生活空間的重要示範，也是便利澳門居民工作、置業以及生活的重要空間。通過加速新街坊建設速度，強化提升社區服務品質服務，是粵澳兩地實踐共商共建共管共享的重要亮點，在提升市民生活素質的同時，協助澳

門市民融入深合區以至於大灣區其他城市發展，支持澳門居民與內地居民同享共同購房待遇，進一步擴大專業人士資格互認、支持深合區事業單位以及珠江西岸城市事業單位招聘澳門居民，支持澳門高校能參與國家科技計劃，增加澳門居民車輛進入內地口岸，擴大跨境快速對接，方便澳門居民在內地生活、就業、置業、創業的同時，為澳門青年提供更多的工作及發展機會，因此“一國兩制”重要實踐更是優化民生服務等領域的重要工作。

除了硬件聯通，逐步實現澳門與深合區、珠海市等城市的區域互聯，為助力居住大灣區的澳門居民參加當地醫保《居住於內地的澳門特別行政區居民醫療保險津貼計劃》已擴展到珠海、中山以及江門等地區。現時如何進一步落實公共服務更加人性化，需要進一步重視對青年以及高齡社會城市包容，重視部分項目如醫保業務（涵蓋支付方式、公共服務、藥品等的資訊共用、業務協同和服務融通），也是落實琴澳一體化並對推動粵西城市友善城市發展方向。“粵港澳大灣區介入醫學聯盟”和“粵港澳大灣區介入醫師聯盟”，並與澳門科技大學醫學院共建直屬第一附屬醫院，珠澳合作不斷深入，從而“一國兩制”新實踐正在邁進豐富進程。

為提供社會服務以及推動創新機制，在與內地制度對接的同時需要探討數據流通的安排以及保障性，通過城市共同探討數據安全及使用安排，幫助澳門居民做好更好的工作。在推動澳門居民前往深合區以至於大灣區發展的同時，再配合深合區發展下，建議研究集成多種功能應用的“橫琴—澳門”市民卡或智慧系統，提高城市信息化水平，提升政府公共服務效率，實現“便民、利民、惠民”目標。未來社會服務經由此卡或此系統，通過建立澳門市民服務平台將進一步實現在珠海市或在其他城市的多用和通用系統，實現“資源共享、協同服務”，打破目前各城市信息數據分隔造成的信息化發展瓶頸。

二、增強運作國際國內兩個市場兩種資源的能力

澳門可以用好窗口這一優勢，深化澳門珠江西岸及內地市場合作，可通過旅遊、文化、中醫藥與高新科技產業，通過培育中小微企業，從而達致加快經濟轉型的結果。未來，澳門與珠江西岸合作要扮演好三個功能角色：通過專業服務平台促進民心相通、經貿流通；協助網絡及資源對接，解決中小企業難題；與大灣區西岸城市持續、滾動式做好政策溝通工作。

(一)結合“中葡平台”與“深合區”，開展放寬葡語國家商品進口的試點

“中葡平台”與“深合區”必須要以國家政策 指導。“中葡平台”的功能與內涵不斷拓展深化，其核心功能仍是促進我國與葡語國家的經貿往來。“中葡平台”始終配合國家戰略，發揮紐帶橋樑作用，推動我國與葡語國家的經貿交流合作向深度和廣度雙向發展。在現行基礎上建議可考慮深合區內開展有關商品的進口試點，由兩地海關出台專項制度，對澳門法律框架內允許在澳門流通的葡語國家食品及農產品，通過海關總署備案後允許進入深合區內進行銷售，有利於更好發揮“中葡平台”獨特作用，助力國家高水平對外開放。在貨物方面，依託電子口岸與內地機制對接，探索單一視窗便利性，強化通關訊息便利性將有利於企業促進深合區、內地市場與澳門貿易，強化與澳門與內地各部門合作。通過與橫琴貨物貿易通關便利化政策安排，以便在未來推動廣東自由貿易試驗區的深化改革和發展完善制度。

(二)配合和支持澳門與珠江西岸產業發展

為配合澳門以及內地市場需要，在市場方面，因應供應鏈需求，深合區要主動出擊，在思考深合區發展的同時也需要思考企業需求，提供更高附加價值功能，並協助企業思考深合區與珠江西岸的產業鏈及利潤

配置並考量稅務等問題，協助內地企業可通過行業調整，提升未來珠江西岸產業鏈水平。

國家特別給予了澳門居民最優惠的稅務待遇，對有意在澳門及深合區投資的企業建議給予政策支持並做出適當調整。從匯集人才及產業角度來看，《財政部　稅務總局關於橫琴粵澳深度合作區企業所得稅優惠政策的通知》（財稅〔2022〕19 號）對扶植澳門產業多元化將形成助力。具體的內容及範疇、產業界定、標準都需要從寬認定，結合產業實地經營進行合理協助。

為促進人才流動便利性以及伴隨產業發展，探討按照《橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄》專業資格互認以外，因應商務需要，建議可納入 CEPA 框架下作為澳門及內地開放服務貿易措施。對區域內往來專業人士設立綠色通道是實現人員要素流動重要方針。在目前的基礎上，需要放寬人才赴內地及澳門限制，通過簡化程序，延長逗留時間，推動珠澳創新走廊建設，結合保障、機遇以及人才開發，通過強化人才政策引入作用，解決人才荒問題。因此建議，吸引國外人才，為向全球 500 強的大學畢業生招手，須取消須工作經驗限制，通過將“池子做大”使人才供應能夠滿足市場所需。另外，支持深合區與珠江西岸建立企業創新聯盟，圍繞產業技術創新鏈，運用市場機制集聚創新資源，共同突破產業發展的技術瓶頸。

（三）增強市場功能協調發展與規劃

在區域發展的大背景下，跨境金融需求也將孕育而生，透過運用科技監管以及金融互融互通的舉措，專設專責小組推進制度融合與創新，發揮澳門自由港優勢，鼓勵國營企業或科研機構在澳門設立總部或分公司，充分發揮“導航”作用。在彰顯資源作用上：

一是，優化營商環境為推動多國企業回流，須直接切入市場思維，通過企業縮短國際以及內地市場供應鏈的距離，結合數字化及制度創新，強化“一線放開，二線管住”、財政稅務、金融創新等靈活政策，透過輻射作用打造更強新高地，推動創新要素加速聚集。在投資准入、貿易便利化監管、服務業開放、人才跨境流動、高標準知識 權保護和環境保護等方面，着力推動規則、規制、管理、標準等制度型開放。

二是， 在符合政策監管的基礎下，開發符合市場金融產品和服務，拉動市場活力。鼓勵澳門及深合區嘗試金融改革發展，需聯合珠江西岸綠色產業升級參與綠色產業以及國際金融產業制度，通過吸引珠江東岸、內地以及國際資源，積極發揮產業協調作用。

三、完善頂層設計外也需要重視不同城市產業特性

世界知識產權組織（WIPO）發佈的《2021 年全球創新指數報告》，大灣區“廣州—深圳—香港—澳門”科創走廊成為僅次於東京—橫濱之後排名全球第二的科創走廊。澳門科研依託國家重點實驗室以及高校發展，深合區為澳門提供科研支撐力。另一方面，珠海市先進製造業、集成電路產業、生物醫藥以及高新技術產業奠定珠海市製造業及服務業跨越性的轉變。城市間尚未形成具有輻射力的市場，目前珠江西岸各個城市的產業集群仍聚集在特定地區，中山市與江門市都屬於輕工業及群城市，當前國際產業導向以技術、資金密集型為主的重工產業，需要充分用好深合區、珠江西岸及大灣區其他城市優勢，除了持續發展輕工業，針對高端製造專備需求，粵西城市發展需要重視重工產業研發以及發展機遇，通過產業鏈佈局，促使在研發→製造→銷售的產業鏈條過程中產生價值。

不同城市形成了各自的產業特色。從珠江東岸的發展過程，產業集群的成功仰賴各個城市的錯位發展，產業集群意味着產業鏈的拓展，製造業蓬勃發展和市場化相關，這說明，個別城市在發展中需要找準自己在新發展格局中的定位和比較優勢，構建新發展格局以及實施區域重大戰略的同時，也需要協同區域以及國家戰略需求，經由強化城市之間溝通力，增強市場吸納和聚集高端製造資源的集聚力，加快基礎建設互聯互通，實現城市圈的銜接。粵西的先進裝備製造產業帶離不開上游支持，通過加強產業鏈合作，離不開周邊配套產業帶的協同助力。如通過市場面做好頂層設計，才是對治理體系的新考驗。在尊重各市的發展重點，也有助於打破行政區劃的束縛，才能促進不同城市合作以及良性循環。

四、協助企業擘劃下一階段產業鏈構建

全球正在積極推動各項高科技激勵法案，將重點放在5G，人工智慧，生物醫藥、物連網、新能源以及先進製程上提供各項激勵措施。並針對產業創新項目給予補貼措施，低稅負制是吸引外資及內地大型企業的重要措施。

如何同企業發展才能，用好澳門、深合區、珠江西岸以及大灣區科研資源？為提高更多企業落地珠江西岸，推動大企業在深合區或在珠海市落地，使更多的下游企業能夠從產業鏈中獲得充分的優勢利益，進而提高珠江西岸產業生產鏈能在生產及製造過程中獲得技術支持，支持科研機構、技術中介機構、金融機構在產業集群中發揮作用，集中整合創新資源，組織多主體參與協同創新，加速科研轉化，推進科研助力企業發展。通過發揮城市網絡優勢，滿足企業市場產業發展及佈局，尤其高端製造業的技術升級，珠海市可用好部分關鍵技術的先發優勢，配合綠色、循環推進向中山市以及江門市構建產業鏈佈局，亦可通過城市差異

化，實踐產業分工深化和集聚發展，協助企業利用“金融 + 科技 + 產業”數字平台的建設，完成供需對接，精準定位海外需求，融入全球產業鏈、供應鏈。

五、強化對知識產權以及知識系統工程建設

目前深合區的研發力度以及知識產權不足，再加上專業程度以及支援服務不足，現時與市場間仍有差距，導致深合區的研發能量尚且難以形成規模。澳門政府加大力度吸引科技企業、人才和科研成果落戶澳門與深合區，充分發揮在澳國家重點實驗室的作用，以促進澳門經濟適度多元發展，特別針對知識管理以及技術轉移實踐經驗，才能使研發與市場發揮緊密性的作用。

一是，推動產學研企協作，開啟產業競爭力整合服務推動計劃，結合產官學研資源，提供產業諮詢輔導服務窗口，解決企業經營及技術發展困境，並同主動提供追蹤列管服務；

二是，實現產業鏈與創新鏈融合發展，建議人才培養及規劃除了從產學研着手，產業發展也需要通過高校課程編排進行調整。結合潛力的高校研發團隊的科研成果，激勵產學研協作，推動高校成果與產業轉化具市場競爭性；強化對企業支持：兼顧綠色、永續以及市場發展趨勢，引導企業創造綠色價值，協助企業 ESG 跟獲利整體脈絡的相關性是強化產業減碳，提升競爭力所在。拉進國際需求與市場脈絡，才能在全球體系中取得關鍵地位。

三是，用好科學技術發展基金，吸引具潛力或代表性企業在深合區落戶，通過母雞帶小雞的方式吸引相同的中小企業在此落地，產生對基

礎創新活動的強大拉動效應，強化產業及科研協作支持企業智能及技術升級；針對企業的知識轉換需要協助企業解決科技與金融融合難題。

四是，強化知識產權轉化，對專利權主體以及個人應給予激勵措施，根據國際經驗證明合理的利益分配和激勵機制既吸引了許多技術專才和工商管理人才加入 OTL 成為技術經理人，也促進了科技成果轉化的良性迴圈。

六、強化珠江西岸各城市旅遊吸引力

珠江西岸旅遊發展需要結合頂層設計以及市場統籌結合機制，才能讓各項資源形成合力。澳門城市有條件成為珠江西岸優質的旅遊寶地，通過抓穩本身的旅遊核心，加入創意且整合衍生周邊產品，營造與國際資訊接軌的優勢強化澳門城市以及大灣區城市獨特文化底蘊，結合政府以及市場力量主動跨業整合，規劃出多種旅遊、遊套裝行程 (例如：都市、文化遺產、節慶、大健康等多元化元素) 是提振大灣區旅遊資源整合的重要舉措。

澳門旅遊資源缺多樣性在缺乏生態及自然資源關聯性發展下，旅客對澳門旅遊認知仍停留在“博彩、美食及文旅這三項”，訪澳旅客偏於前兩項，澳門中西文化融匯城市的特色前面兩者較弱，在強化澳門文旅發展的同時，通過與周邊城市旅遊資源互補性，依資源特性、季節性、話題性、產業需求性等面向創造感動及創造故事，將有助豐富旅客的旅遊體驗感。通過持續強化與其他城市基礎服務以及交通服務設施，將使旅遊資源具備國際觀、歷史感、深度、趣味性等關鍵因素，發揮“一中心”的作用力。面對大灣區旅遊豐富資源，構建一套具備區域旅遊模式作為豐富旅遊資源的重要素材，獲得利益也贏得城市品牌優勢互補相互作用。

在跨境合作中，旅遊品牌、旅遊項目以及旅遊服務是澳門強勢資源之一，結合現有的跨境合作中，如何提升客源多元性以及增強來澳意願、細分旅遊目標選擇。除了深化旅遊 + 跨界融合，強化旅遊品質服務，深化旅遊品質管理服務將為珠江西岸提供旅遊賣點。由於城市賣點不同，為提供不同旅客的需求，整體旅遊資源佈局將提升旅客對於城市印象的提升。澳門旅遊資源連結，尤其是節慶活動與賽事須與粵西其他城市有效聯繫，追求產品的獨特性與差異化，方能吸引旅遊造訪者的青睞。

關於推進
澳門與珠江西岸合作專題研究

出版：澳門發展策略研究中心

設計排版：文化公所
發行單位：澳門出版傳播中心
印　　刷：HAMAH(MACAU), LIMITADA
版　　次：2023 年 6 月 第 1 版
印　　數：800 冊
定　　價：80.00 元

ISBN：978-99937-41-49-7

版權所有 侵權必究