

制度創新與要素流動 ——“一國兩制”下澳門融入大灣區內循環研究

李佳檜 林發欽

摘要：當前，以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局正在形成。內循環為主是與1987年提出的國際大循環相對而言的，其核心在於暢通國內生產要素。澳門是國家內外循環的重要節點，澳門融入國家雙循環最直接的平臺就是融入粵港澳大灣區內循環，關鍵在於以規則銜接和制度創新實現“一國兩制”下的生產要素的流動。具體而言包括三個層面：一是傳統的存量要素方面，創新澳門人員通關制度、鬆綁簽註制度以維持澳門的博彩旅遊等存量服務產品；二是新興的增量要素方面，創新琴澳跨境金融制度以拓展澳門特色金融增量；三是提高科技質量的要素方面，建立跨境科技資源共用平台、科技人才培育與引進以助力大灣區國際科技中心建設。

關鍵詞：澳門 粵港澳大灣區 內循環 規則制度創新 “一國兩制”

Institutional Innovation and Factor Flow: Macao's Integration into the Greater Bay Area Domestic Circulation under the “One Country, Two Systems” Policy

LI Jia Gui, LAM Fat Iam

(School of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic Institute)

Abstract: A new “dual circulation” development pattern is taking shape with the domestic circulation as the main body and the domestic and international circulation promoting each other. Among them, the domestic circulation is the mainstay rather than the international circulation as the mainstay proposed in 1987. Macao is an important node of China's domestic and international circulations, and the most direct platform for Macao is integrating into the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area domestic circulation. The key lies in the convergence of rules and institutional innovation to realize the flow of production factors under the “One Country, Two Systems” policy. Specifically, there are three ways to consider: the first is the traditional inventory elements, including innovations in the customs clearance and the loose endorsement system to maintain Macao's gambling tourism inventory service products; the second is the emerging incremental elements, including Henqin and Macao's cross-border financial system to expand Macao's characteristic finance; the third is to improve the quality of science and technology, including a technological cross-border platform and science and technology talent cultivation to develop Macao's science and technology industry and to construct a globally influential international innovation and technology center.

Keywords: Macao, Greater Bay Area, domestic cycle, system innovation, “One Country, Two Systems”

收稿日期：2021年1月20日

作者簡介：李佳檜，澳門理工學院公共政策博士研究生；林發欽，澳門理工學院人文及社會科學高等學校校長、教授

一、國家雙循環戰略的提出及重點

改革開放以來，中國經濟一直都是內外循環良性互動發展的。2020年以來，伴隨着國內外環境的變化，多次重要會議中提到“要加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”，其中，以國內大循環為主體的內循環是與1987年提出的“國際大循環”相對而言的。

(一)雙循環戰略的提出標誌及背景

2020年5月以來，中央多次提出國內大循環為主體的“雙循環”格局（以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局），目前已上升為國家層面的主要戰略之一。

1. 雙循環的戰略提出標誌

2020年5月14日，中共中央政治局常委會會議首次提出“構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局”。¹ 2020年10月29日《中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議公報》指出，“要形成強大國內市場，構建新發展格局。堅持擴大內需這個戰略基點，加快培育完整內需體系，把實施擴大內需戰略同深化供給側結構性改革有機結合起來，以創新驅動、高質量供給引領和創造新需求。要暢通國內大循環，促進國內國際雙循環，全面促進消費，拓展投資空間”。² 2020年11月1日，習近平總書記在《國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題》文章中指出，“生產、分配、流通、消費各環節更多依託國內市場實現良性循環，國內循環愈順暢，愈有利於構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”。³ 此外，2021年3月公佈的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》強調，“破除制約要素合理流動的堵點，矯正資源要素失衡錯配，從源頭上暢通國民經濟循環”。

2. 雙循環戰略的提出背景

當今世界正經歷百年未有之大變局，中國發展仍然處於重要戰略機遇期，制定雙循環格局戰略，主要受到國內國際兩個方面因素的影響。

第一，雙循環是應對錯綜複雜的國際環境變化的戰略舉措。2020年客觀形勢決定了中國的對外貿易必然會呈現萎縮狀態。從世界銀行資料庫數據來看，貨物和服務的進出口貿易額在國內生產總值中所佔比重有所下降。從1980年到2010年，貨物和服務的進出口貿易額佔GDP的比重從1980年的10%上升到2006年64.4%，2010年之後貿易佔全球比重是在下降，2019年出口只佔GDP的35.8%，也就是有64.2%的規模經濟已經在國內循環。⁴ 此外，全球化的內在推動力減弱：邊界、技術、內卷、回縮，全球化政策調整回縮。2009年的數字最大跨國公司全球化程度達到56%，但是在2016年的時候退回到了48%。原來全球價值鏈分佈在30個經濟體上，現在僅集中分佈在4至5個經濟體。再者，

¹ 參見洪俊傑：《“雙循環”相互促進，高質量發展可期》，《光明日報》2020年7月9日，第02版。

² 《中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議公報》（2020年10月29日中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議通過），2020年10月29日，<http://cpc.people.com.cn/GB/http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1029/c64094-31911510.html>，2021年1月18日訪問。

³ 《〈求是〉雜誌發表習近平總書記重要文章〈國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題〉》，2020年11月1日，http://m.cnr.cn/news/20201101/t20201101_525315696.html，2021年1月18日訪問。

⁴ 參見世界銀行：《貿易額〔佔國民生產總值（GDP）比例〕》，<https://data.worldbank.org/cn/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=CN>，2021年6月15日訪問。

中國勞動力成本也在上升，十年前是美國的1/40，現在成本變成1/4⁵，對外貿易比較優勢有所降低。

第二，以經濟內循環為主的雙循環戰略並非是應對國際上逆全球化潮流而被動採取的臨時性舉措，而是適應中國經濟發展階段變化的主動選擇，是發揮中國超大規模經濟體優勢的內在要求。⁶ 通過更深層次的改革，形成更適合中國經濟發展的、內外良性循環的戰略佈局，是當前應對疫情衝擊的需要，是保持中國經濟長期持續健康發展的需要，也是滿足人民日益增長的美好生活的需要。

(二)雙循環的重點是內循環

“雙循環”格局是以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，其重點是內循環，但是不排斥外循環。其實中國自古以來就有內循環，比如農業經濟本身具有非常強的內循環性，目前中國過半的規模經濟已經在國內循環，尤其是疫情只是加重了原來世界經濟的分化，2020年“內外交困”的情況下全球增長率為負4.4%，而中國國內生產總值增長1.9%。

內外循環良性互動，當前提的內循環與是1987年提出的“國際大循環”相對而言的。1987年，時任國家計委副研究員王建最早向中央提出“國際大循環”經濟發展戰略，他主張發展勞動密集型、出口導向型加工業務，用換回的外匯支援基礎工業及基礎設施建設，過資金密集型產業發展階段這一關。⁷ 一方面是中國擁有大量廉價勞動力的比較優勢，可以吸收剩餘勞動力，另一方面在於引進外資發展經濟，對標六、七十年代亞洲四小龍和日本發展外向型經濟。當時也存在不少對國際大循環質疑的聲音。比如國際大循環戰略忽視了一個重要規律，即一國經濟發展對國際經濟的關聯度與依賴度和它的人口、疆域、經濟規模存在負相關關係。⁸ 國際大循環經濟發展戰略又是造成收入分配嚴重兩極分化的重要因素之一。

概括起來說，國際大循環經濟發展戰略主要通過資源、工資和投資機會三個方面嚴重地抑制了內需經濟的發展。⁹ 但是，不可否認的事實是，中國改革開放以來，特別是20世紀90年代以來就是用大通道外循環實現了經濟的高度增長。2001年中國加入WTO，進一步擴大對外開放的各大領域和地區，利用國際資本壯大自身經濟，奉行“雁行理論”模式，就是“兩頭在外”，從海外引進資本技術和原材料，利用中國廉價的土地與勞動力，成就中間製造與組裝的“世界工廠”，實現數十年的高速增長。當前的內循環也遭到了部分馬克思主義政治經濟學學者的質疑，比如賈根良提出的“六億人收入倍增計劃”受到批判，認為僱傭勞動經濟制度下不可能有真正的擴大內需。¹⁰

⁵ 參見《江小涓：新發展格局是面向“十四五”、2035的重要戰略部署》，2020年12月1日，<https://finance.sina.cn/hy/2020-12-01/detail-iiznctke4219502.d.html>，2021年1月18日訪問。

⁶ 參見劉鶴：《加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局》，《人民日報》2020年11月25日，第06版。

⁷ 參見佚名：《王建談走國際大循環經濟發展戰略的可能性及其要求》，《農墾經濟研究》1998年第2期，第35-36頁。

⁸ 參見梁桂全：《不合國情的“國際大循環”構想——兼論開放的多元優勢次階躍推進戰略》，《學術研究》1988年第4期，第19-24頁。

⁹ 參見賈根良：《國際大循環經濟發展戰略的致命弊端》，《馬克思主義研究》2010年第12期，第53-64頁。

¹⁰ 參見《迎春：白日美夢——評賈根良的〈六億人收入倍增計劃〉》，2020年8月23日，<http://www.maoflag.cc/portal.php?mod=view&aid=9901>，2021年1月18日訪問。

二、“一國兩制”下澳門融入國家內循環的策略

澳門屬於微型開放經濟體系，自CEPA協定簽訂以來，本身就是國家內外循環的重要節點。一方面，其博彩旅遊等產業的主要消費市場在內地，收入主要來自內地；另一方面，澳門對內地的投資貿易又被國家當作國際貿易中的外資進行統計。2019年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》頒佈，粵港澳大灣區建設上升到國家戰略，確定澳門作為粵港澳大灣區發展的重要中心城市之一。從一定意義上看，澳門參與大灣區建設的過程就是融入國家內循環的過程，是一個硬幣的兩面。未來，澳門應從積極主動融入國家整體經濟尤其是大灣區內循環，應用好“一國兩制”和粵港澳大灣區內的定位優勢謀求經濟升級轉型。

(一)積極融入國家內循環

2020年，受疫情影響，澳門特區政府提出融入國家內循環，共築國內大市場。2020年10月30日，經濟財政司司長李偉農表示，短期需要透過內需帶動發展，中、長期則要融入國家雙循環的新發展格局。2020年11月，《2021年財政年度施政報告》指出2021年經濟財政範疇的總體施政目標是穩經濟、保就業、顧民生、擴內需、融入國家經濟大循環格局。¹¹ 2020年12月3日，內地與澳門經貿合作委員會第三次會議在澳門舉行，國家商務部副部長王炳南指出，“積極支持澳門融入國內大循環，支持澳門加快聯通內地市場，通過CEPA進一步提升大灣區服務貿易自由化水平，聚焦橫琴粵澳深度合作區建設等”。¹²

(二)融入粵港澳大灣區

1. 粵港澳大灣區是澳門融入內循環的主要平台

澳門回歸以來，特別是CEPA協定簽訂以來，澳門本身也是在國家內循環和外循環的雙重格局中。一般而言，澳門作為小型經濟體，以外向型經濟為主，受周邊環境影響非常大，在國際單邊和保護主義背景下，澳門宜加快融入國家內循環、雙循環。澳門的經濟動力主要來自於博彩旅遊及相關產業，自CEPA協定簽訂以來，澳門的遊客由香港和國外為主轉變為內地為主，每年遊客有7成來自內地，這本身就是國內大循環的重要組成部分。另一方面，改革開放以來，港澳為內地經濟發展注入了資金，香港、澳門一直是內地最大的投資來源地，而這些是外資的重要組成部分。在國家逐步形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局下，澳門處於國內循環與國際循環兩個循環圈的交匯點上，這既是機遇與優勢，也是責任與擔當。¹³ 大灣區是澳門未來融入國家發展大局、共用民族偉大復興榮光的最直接、最重要的平台。澳門全面融入大灣區發展，不僅是國家戰略所需，也是澳門解決自身發展問題的重要路徑。澳門經濟適度多元化受到了企業規模細小、土地和人力資源等生產要素嚴重短缺的制約，有必要通過區域合作來拓展產業發展空間，解決土地、人力資源短缺的“瓶頸”。而無論從地理空間、合作基礎，還是從產業鏈完整度、產業基礎看，大灣區都是澳門拓展產業發展空間的最優選擇。¹⁴ 發揮澳門作為“粵港澳大灣區”中心城市在

¹¹ 參見《2020年財政年度經濟財政範疇施政方針》引介，2020年4月27日，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/291699/>，2021年1月18日訪問。

¹² 《內地與澳門深化推進灣區建設》，《澳門晚報》2020年12月4日，第A1版。

¹³ 《“雙循環”促澳經濟復甦振興》，《澳門日報》2020年11月17日，第A02版。

¹⁴ 王萬里、楊秋榮、李佳檜：《粵港澳大灣區建設與澳門機遇》，北京：社會科學文獻出版社，2020年，第95頁。

大灣區內循環中的地位作用，加強與其他中心城市的互動交流，利用澳珠極點區位優勢，帶動灣區內循環發展，並以大灣區整體經濟板塊的強勁發展拉動和提升國家經濟內循環質效。

2. 澳門融入粵港澳大灣區的關鍵是生產要素高效便捷流動

內循環的關鍵在促進生產要素高效便捷流動。主要有以下幾方面的原因：一是循環的內容是生產要素，循環是指產品和生產要素以供求關係為導向，在市場上有效流通、優化配置的過程。生產要素是經濟供給系統最基本的微觀構成，國民經濟生產、流通、分配、消費等環節的循環仍存在一些梗阻，不利於經濟高效循環運行，因此內循環的關鍵是使得資本、土地、勞動、技術、知識、資料等生產要素合理流動、有效配置，降低全社會交易成本。二是循環與生產要素的關係。經濟學家林毅夫認為，對“內循環為主”進行強化，是要利用好自然資源、礦產資源，也包括技術、人才的資源。¹⁵ 經濟學家李稻葵認為，“雙循環”中經濟活動必須在地理空間上重新安排，即人口、勞動力、資源和資本在空間上的流動。¹⁶ 經濟學家樊綱提出，需要通過深化改革的方式打通經濟循環中的堵點，使生產、分配、流通、消費更多依託國內市場。¹⁷ 城市群的興起過程，是內需的空間重新配置過程，也是內需在地理上的循環過程。根據區域要素流動理論，沒有流動就沒有經濟，經濟的流動就是要素的流動，要素的流量即是經濟的流量。《流量經濟新論》一書中將流量要素確定為八個，即物流、人流、現代信息流、商品流、商人流、人力資源流、資金流和技術流。¹⁸ 港澳大灣區建設的實質是區域經濟一體化，其基本要素是“4+1”或“四動一靜”：“四動”指人員、商品、資金和信息四類要素的流動；“一靜”指固有的關稅制度。¹⁹

3. 生產要素高效便捷流動需要制度創新

制度創新意味着制度“軟聯通”。習近平強調要推動粵港澳三地經濟運行的規則銜接、機制對接，促進粵港澳大灣區人員、貨物等各類要素高效便捷流動，提升市場一體化水平。粵港澳三地積極尋求兩種制度規則下的“最大公約數”，為不同市場機制之間的對接和融通提供經驗和參考。²⁰ 目前，澳門空間載體不足，要素資源短缺、澳門與大灣區內地城市的要素壁壘仍存在，要素流動存在體制機制障礙。如果說以往的制度創新是單部門、單領域、單兵突進，那麼未來制度的集成創新是跨部門、跨領域的系統性和集成性的創新。鄭永年指出，灣區範圍內的制度整合可稱之為一個內部版的“歐盟”。粵港澳大灣區“9+2”獨特制度結構既是實現區域一體化亟待解決的問題或制度約束，又是其發揮更大優勢的獨特稟賦。“規則銜接機制對接”與“要素流動”是“裏”和“表”的關係，一個基本邏輯是規則銜接機制對接這一步做好了，要素在大灣區內順暢流動將不成問題。²¹ 規則制

¹⁵ 參見《以國內大循環為主體是否意味着中國走向封閉？林毅夫這樣說！》，2020年4月2日，<https://www.ifnews.com/news.html?aid=149932>，2021年8月27日訪問。

¹⁶ 參見《李稻葵：雙循環下的3大機遇》，2020年12月16日，<https://finance.sina.cn/china/gncj/2020-12-16/detail-iiznctke6855792.d.html>，2021年8月27日訪問。

¹⁷ 樊綱：《系統認識“雙循環”》，2021年2月4日，<http://www.cdi.org.cn/Article/Detail?Id=17365>，2021年6月3日訪問。

¹⁸ 參見孫稀有：《流量經濟新論：基於中國“一帶一路”戰略的理論視野》，北京：中國社會科學出版社，2015年。

¹⁹ 參見米健：《粵港澳大灣區建設與澳門未來發展》，《行政管理改革》2019年第12期，第9-15頁。

²⁰ 何立峰：《深化粵港澳合作 推進大灣區建設》，《求是》2021年第11期。

²¹ 文雅靖、王萬里：《論粵港澳大灣區的規則銜接》，《開放導報》2021年第2期，第71-79頁。

度創新包括多個方面，以《海南自由貿易港制度集成創新行動方案（2020-2022年）》為例，制度集成創新包括：黨政機關的設置、職能權限、管理方式等制度集成創新、法治化的制度集成創新、貿易自由便利的制度集成創新、深化“極簡審批”的制度集成、投資自由便利的制度集成創新、資金自由便利流動的制度集成創新、人員進出自由便利的制度集成創新、運輸來往自由便利的制度集成創新、資料安全有序流動的制度集成創新、強化用海用地等要素保障的制度集成創新、財稅體制改革的制度集成創新。

因此，本文分析的澳門融入大灣區內循環，主要指在“一國兩制”下以制度創新促進粵港澳大灣區生產要素合理流動，服務澳門產業升級及適度多元目標。這些要素又可以分為傳統的存量要素、新興的增量要素、提高經濟質量的要素等。這三種要素又是相輔相承，密不可分的。傳統的存量要素主要是博彩旅遊產業下的人員流動，包括創新珠澳人員通關制度、鬆綁簽註制度等以維持澳門的博彩旅遊等存量服務產品。新興的增量要素主要是澳門特色金融產業下的資金流動，通過“大灣區跨境理財通”等產品設計讓澳門豐富的資金能夠參與大灣區建設。提高經濟質量的要素主要是科技產業下面的信息流動等，通過跨境資料管理創新、科技人才培育等制度，發展澳門的科技產業，助力大灣區國際科技中心建設。

三、澳門融入大灣區內循環：以人流鞏固旅遊博彩服務存量

（一）傳統存量要素：優質的博彩旅遊相關服務

博彩旅遊服務融入大灣區。博彩旅遊服務產品是澳門主要的服務貿易產品。澳門依託已有的經濟模式，發展博彩及相關服務業，積累了雄厚的資本。2002年，內地賭客與內地賭資分別只佔澳門賭場來客、博彩收入的20%左右。²² 2004年內地部分省市實施居民“個人遊”政策，實行內地居民港澳自由行，從根本上改變了澳門賭業的傳統客源結構，並革命性地擴張了澳門賭業的市場規模，內地遊客迅速取代了香港遊客而成為澳門博彩業的主要客源，澳門旅遊博彩收入的80%以上為內地賭客提供，內地賭客又以大灣區旅客為主。受新冠肺炎疫情影響，赴澳旅客由2019年的3,940.62萬人次減少到2020年的589.68萬人次，需鞏固內地旅客特別是大灣區旅客市場，以大灣區人員流動鞏固澳門博彩旅遊相關服務存量。

（二）制度創新要點

不管是經貿合作，還是制度探索，歸根在於人員的高效便捷流動。²³ 澳門博彩旅遊服務融入粵港澳大灣區最大的問題是：“一國兩制”的大前提下，人員流動卻始終受出入境政策限制，特別是內地居民赴港澳仍受簽註限制。而疫情影響下，核酸檢測、疫苗信息、健康碼也成為影響廣東與澳門通關的潛在因素。

²² 劉暉：《澳門博彩業一瞥》，2011年4月12日，<http://www.cppcc.gov.cn/2011/11/24/ARTI1322122695859397.shtml>，2021年7月27日訪問。

²³ 歐陽家慶、楊勝剛：《“粵港澳大灣區”三地制度建設路徑探索》，《陝西行政學院學報》2020年第1期，第40-44頁。

1. 便利人員通關

繼續創新採用“合作查驗、一次放行”新型通關模式。在新的通關模式下，旅客有三種通關形式，即通過自助查驗通道、合作查驗人工通道，以及“台並台、肩並肩”無縫連接的人工查驗通道。珠澳口岸首創“合作查驗，一次放行”模式，港珠澳大橋珠澳口岸旅檢通道“合作查驗、一次放行”查驗模式已經推廣拓展到橫琴口岸旅檢、客貨車檢等全部通道，旅檢通道實施“三道門”查驗模式，其中全國人大常委會授權橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區時，首次創新性採用“一次授權、分階段適用澳門法律管轄”的做法。但是，目前從這兩個口岸出入境的人數仍是少數，出入境人數主要還是集中在拱北口岸。1999年10月2日，作為當時澳門連接內地的惟一陸路口岸——拱北口岸新聯檢大樓正式啟用，共建有66條查驗通道，設計日通關流量15萬人次。拱北口岸一直穩居“全國陸路第一大口岸”，珠澳“雙城生活”很多人都是往返於拱北口岸。2020年1月11日，拱北口岸單日客流總量打破2019年12月28日48.39萬人次紀錄，且首次超越49萬人次，再次刷新全國對外開放口岸單日客流紀錄。²⁴ 2020年2月因新冠疫情降至4萬人次²⁵，後隨着跨境工作者、商務往來人士不再集中隔離逐步回升。根據澳門統計普查局《2021年第一季度旅遊統計》資料可知，入境澳門關閘的旅客有131.10萬人次（75.4%）、橫琴口岸有24.47萬人次（14.1%），港珠澳大橋和機場的旅客分別有4.17萬人次（2.4%）、9.13萬人次（5.3%），其餘通道為4.96萬人次（2.8%）。²⁶ 2021年6月，為降低疫情防控風險，珠海對珠澳口岸（主要是拱北口岸）實施人員通關分流措施。因此，應進一步完善拱北口岸以及新建的青茂口岸的通關制度，創新採用“合作查驗，一次放行”新型通關模式，未來爭取將其擴展到更多住澳通關口岸，並爭取擴展到更多通關旅客，比如擴展至符合珠澳兩地自助過關使用條件的中國籍香港永久性居民及卡式《台灣居民往來大陸通行證》持有人。

2. 優化旅遊簽註

優化赴澳個人遊簽註制度。2020年初隨着疫情的爆發，內地赴澳個人遊業務停辦，盡快恢復大灣區赴澳團體旅遊簽註。受新冠肺炎疫情的影響，內地赴澳旅行團體簽註曾一度停辦，未來在疫情防控常態化後應盡快逐步恢復大灣區旅行團與澳門的正常往來。目前，赴澳的個人遊簽註已經通過三階段全部恢復。2020年8月12日起，廣東省珠海市公安機關出入境管理部門恢復辦理珠海市居民（含居住證持有人）赴澳門旅遊簽註，2020年8月26日恢復辦理廣東省居民赴澳門旅遊簽註，2020年9月23日起恢復辦理全國範圍內地居民赴澳門旅遊簽註。澳門統計暨普查局資料顯示，2021年第一季度內地居民個人旅遊出入境總人次為173.84萬人次，按年減少46.0%，2020年第一季度為321.92萬人次，2021年為疫情前2019年第一季度1,035.98萬人次的17%。²⁷ 廣東赴澳個人遊簽註仍受限於兩月一次的限制，即澳門個人遊簽註距上一次申辦間隔必須滿兩個月，這不利於人員往來。為了方便廣東居民到澳門消費旅遊，可率先在大灣區九市居民中試點，先對大灣區九市居民“鬆綁”，個人遊簽註要求由兩月一次適度放寬為一月一次，再向廣東及全國推廣。2019年入境澳門旅遊總數為3,940.62萬人次，其中

²⁴ 《澳門迎“井噴式客流”拱北閘屢破紀錄》，2020年1月15日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2020/0115/404733.html>，2021年1月19日訪問。

²⁵ 張銳：《珠澳跨境“核酸快檢”樣本：拱北口岸日均約28萬人次的過境，是如何應對的？》，2021年1月8日，<http://www.eeo.com.cn/2021/0108/454658.shtml>，2021年7月28日訪問。

²⁶ 澳門統計暨普查局：《2021年第1季旅遊統計》。

²⁷ 澳門統計暨普查局：《2021年第1季旅遊統計》、《2020年第1季旅遊統計》、《2019年第1季旅遊統計》。

內地有2,792.31萬人次，佔比高達70%。澳門統計暨普查局《旅遊統計》資料顯示，內地旅客又以粵港澳大灣區為主，2019年第一季度、2020年第一季度、2021年第一季度的來自大灣區的旅客分別有460.46萬人次、183.98萬人次、108.30萬人次，分別佔入澳內地個人遊旅客的44%、57%、62%。2019年、2020年香港入境澳門的人次佔比高達39%、35%，其次是珠海、廣州、佛山等地佔比較高，值得一提的是，2021年第一季度珠海已經超越香港佔入境澳門旅客的第一名（41%）。²⁸ 因此，建議先在大灣區珠海、廣州、佛山等地放開赴澳個人遊簽註，再向廣東及全國推廣。

表1 2019-2021年第一季度按粵港澳大灣區城市統計之入境澳門的旅客及結構

項目	2021 第一季度 (萬人次)	2021 第一季度 結構	2020 第一季度 (萬人次)	2020 第一季度 結構	2019 第一季度 (萬人次)	2019 第一季度 結構
總數	108.30	100%	183.98	100%	460.46	100.0
香港	14.94	14%	64.99	35%	179.31	39%
廣州	15.76	15%	23.94	13%	56.44	12%
深圳	5.35	5%	10.66	6%	23.13	5%
珠海	44.81	41%	34.51	19%	73.40	16%
佛山	7.68	7%	15.71	9%	39.40	9%
惠州	0.56	1%	1.51	1%	5.88	1%
東莞	2.77	3%	5.52	3%	11.13	2%
中山	9.48	9%	14.89	8%	33.55	7%
江門	6.18	6%	10.11	5%	29.91	6%
肇慶	0.77	1%	2.14	1%	8.30	2%

資料來源：澳門統計暨普查局：《2021年第1季旅遊統計》、《2020年第1季旅遊統計》、《2019年第1季旅遊統計》

爭取文旅部支持，恢復旅行社出入境（主要是赴澳）團隊遊業務，首先盡快恢復大灣區赴澳團體旅遊業務。受新冠肺炎疫情影響，內地赴澳旅行團體簽註曾一度停辦，2020年初隨着疫情的爆發，文化和旅遊部1月24日下發緊急通知，要求全國旅行社及線上旅遊企業暫停經營團隊旅遊及“機票+酒店”旅遊產品，2020年3月隨着疫情防控形勢的好轉和復工復產的需要，並重啟省內旅遊市場遊，但是旅行社出入境團隊遊業務將繼續推遲。2020年5月廣東省文化和旅遊廳日前印發《關於進一步開放文化和旅遊市場經營活動的通知》，也規定旅行社暫不得經營跨省、跨境旅遊活動。2020年10月以來，國家文旅部容許推出跨境旅遊產品，比如“機票+酒店”套票，目前澳門的參團旅遊主要以澳門居民的“澳人食住遊”為主，尚無內地的旅行團。2021年8月，澳門出現新一輪新冠肺炎確診個案，廣東省及澳門加強了疫情防控管理，赴澳旅行團再一次受到影響，未有隨團入境旅客。未來在疫情防控常態化後“外防輸入、內防反彈”，應盡快逐步恢復大灣區旅行團與澳門的正常往來。

此外，從參團旅客數量來看，大灣區佔據重要份量。據澳門統計暨普查局資料顯示，2019年入境澳門參團的旅客總數為833.22萬人次，其中內地最多，有643.60萬人次，廣東省有218.52萬人次，約佔澳門入境參團總數的1/4。但是，目前仍未恢復赴澳的旅行團簽註。因大灣區入澳旅行團佔國家入澳旅行團的比重較高，因此建議在有效的疫情防控基礎上，率先開放大灣區的旅行團，再向全國推廣。

²⁸ 澳門統計暨普查局：《2021年第1季旅遊統計》、《2020年第1季旅遊統計》、《2019年第1季旅遊統計》。

3. 完善防疫健康信息互認機制

在健康碼互認的基礎上進一步推出疫苗接種信息互認，推進珠澳疫情聯防聯控。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出，要“推進電子簽章憑證互認工作，推廣電子簽名互認證書在公共服務、金融、商貿等領域應用”。以粵澳兩地通關的政務資料“健康碼”為例，粵澳兩地核酸檢測、健康碼互轉互認是疫情“剛需”下開發的應用產品。2020年7月，為加快恢復內地與澳門人員正常往來，廣東省政府和澳門特區政府根據兩地法律關於個人隱私保護的相關規定，採用“後台服務不作互聯、個人自願提出轉碼、轉碼資料全程加密”的辦法，解決兩地使用者個人信息資料交互，確保兩地健康碼資料和核酸資料互通及認受性，從而實現粵澳兩地健康碼互認。但是，這仍存在一定的問題。比如未來健康碼是否能夠大規模開發使用具有不確定性。²⁹ 又如，澳門與廣東省的疫苗信息系統暫未實現互認，因此在廣東打的疫苗和在澳門打的疫苗則是分別在各自的健康碼系統介面顯示，若內地居民持內地身份證在內地打的疫苗信息無法在澳門衛生局核實。根據澳門新型冠狀病毒感染應變協調中心資料顯示，不排除將來要求往返廣東至澳門的人士需同時持有新冠病毒疫苗接種證明。

四、澳門融入大灣區內循環：以資金流開拓特色金融增量

(一) 增量要素：資金流

香港、澳門一直是內地最大的投資來源地，到2017年底，內地累計使用香港、澳門資金1.02萬億美元，佔引進境外資本總額的54%。澳門作為自由港，受新冠肺炎疫情影響以前，政府和民間社會資金充裕，2019年財政儲備存量達5,794億元（724.2億美元）。澳門博彩及相關產業具有龐大的資金流，資金池雄厚，但是金融業結構和業務單一，充裕的資金缺乏有效的活路，銀行存貸款比率也不高，盈利水平和盈利模式仍有很大的改善空間，亟需發展特色金融。³⁰ 2019年2月，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》支持澳門發展租賃等特色金融業務，探索與鄰近地區錯位發展，研究在澳門建立以人民幣計價結算的證券市場、綠色金融平台、中葡金融服務平台。

(二) 制度創新要點

1. 創新琴澳跨境金融管理機制

借鑑歐盟“單一通行證”制度，創新琴澳合作區金融管理機制，支持澳門資金便利進入內地。但是受內地外匯管制和兩地徵信不共用的影響，目前澳門與大灣區內地城市的資金往來並不便利。尤其博彩的背景下，內地與澳門的資金流動還是受到很多的限制和禁止的，跨境資金流動管理效率不高。澳門大西洋銀行橫琴分行等十餘家澳門金融機構入駐，在橫琴註冊的金融企業已超過五千家，為深化粵澳金融產業合作奠定了良好基礎。允許粵澳保險金融機構區內合作開展跨境機動車保險、跨境醫療保險和信用保險等業務，促進兩地保險市場共同發展。³¹ 放寬在“粵澳橫琴深度合作區”投資限制，借鑑歐盟“單一通行證”制度（即金融機構在歐洲通行證區域內某一地獲得牌照，

²⁹ 文雅靖、王萬里：《論粵港澳大灣區的規則銜接》，第71-79頁。

³⁰ 謝來風、雷鵬飛：《把握“三個精準”推動澳門特色金融發展》，2019年12月23日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_5317227，2021年7月29日訪問。

³¹ 參見《望放寬在“粵澳橫琴深度合作區”投資限制》，《金融創新》2020年7月季刊，第9頁。

即可在整個歐洲市場設點），支持符合條件的澳門投資者依法在合作區設立澳門資本控股的證券公司、基金管理公司、期貨公司等持牌金融機構，實行金融“沙箱監管”，探索系統性、制度性金融開放，將“橫琴—澳門”打造成為金融開放壓力試驗區。

2. 優化大灣區“跨境理財通”

通過大灣區“跨境理財通”，支持符合條件的澳門居民個人購買內地代銷銀行銷售的投資產品，同時支持粵港澳大灣區內地投資者購買港澳銷售銀行銷售的投資產品。目前，人民幣超越美元成粵港澳大灣區第一大跨境結算貨幣，2020年資料顯示廣東全省辦理跨境人民幣結算金額4.12萬億元，同比增長26.2%，佔本外幣的比例達40.1%。³² 2021年1月4日發佈的《關於進一步優化跨境人民幣政策支持穩外貿穩外資的通知》指出，“自2月4日起，境內銀行可為港澳居民開立個人人民幣銀行結算帳戶，用於接收當地每人每日8萬元人民幣以下的同名帳戶匯款”³³，這是優化跨境人民幣融資管理的重要舉措，但同時也要求了“不得直接或間接用於證券投資，不得用於向非關聯企業發放貸款，以及建設、購買非自用房地產（房地產企業除外）用途”。2021年6月，中國人民銀行廣州分行、中國人民銀行深圳市中心支行、中國銀行保險監督管理委員會廣東監管局、中國銀行保險監督管理委員會深圳監管局、中國證券監督管理委員會廣東監管局、中國證券監督管理委員會深圳監管局聯合發佈《粵港澳大灣區“跨境理財通”業務試點實施細則（徵求意見稿）》指出，跨境理財通業務是指粵港澳大灣區內地和港澳投資者通過區內銀行體系建立的閉環式資金渠道，跨境投資對方銀行銷售的合資格投資產品或理財產品，包括“北向通”和“南向通”，使用人民幣進行跨境結算，資金兌換在離岸市場完成，拓展了境內外資本市場流動的渠道。

3. 加快建立澳門證券交易所

加快建設以人民幣計價的澳門證券交易所。2019年2月，《規劃綱要》正式印發，其中明確提出，“研究在澳門建立以人民幣計價結算的證券市場”、“探索建設澳門——珠海跨境金融合作示範區”。人民幣國際化戰略是助推“內外循環”的重要砝碼。國內市場越大，人民幣購買能力越強，國內市場在全球市場的佔比越厲害，越有利於內循環。建設澳門證券交易所，將錯開大灣區內其他證交所的主要發展方向，重點服務債券市場和融資租賃市場，服務於綠色金融，也服務人民幣國際化戰略。此外，以債券為金融雙向開放突破口，以財政部國債在澳門地區首次發行為契機，澳門可大力推動內地出台政策允許更多粵港澳大灣區地方政府、內地企業在澳門發行人民幣債。³⁴

³² 《人民幣超越美元成粵港澳大灣區第一大跨境結算貨幣》，2021年1月14日，<http://www.chinanews.com/cj/2021/01-14/9387399.shtml>，2021年1月18日訪問。

³³ 《港澳居民將可在內地開設人民幣結算帳戶！每日最多可匯8萬元》，2021年1月5日，<https://www.163.com/dy/article/FVJ1HUF005129QAF.html>，2021年1月18日訪問。

³⁴ 參見舒友軍：《中美貿易摩擦下人民幣國際化的新路徑——把中國澳門建設成為人民幣離岸副中心，重點服務於葡語國家》，2019年9月29日發佈，<http://cn.afca-asia.org/Portal.do?method=indexView>，2021年8月27日訪問。

五、澳門融入大灣區內循環：以科技要素促進科技走廊建設

(一) 提質要素：科技信息流

科技信息流融入粵港澳大灣區，共同建設國際科技創新中心。《規劃綱要》將建設國際科技創新中心作為大灣區建設的首要任務，明確提出要深化粵港澳創新合作，構建開放型融合發展的區域協同創新共同體，集聚國際創新資源，優化創新制度和政策環境，着力提升科技成果轉化能力。2021年3月頒佈的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》，在強化國家戰略科技力量，保持香港、澳門長期繁榮穩定和促進區域協調發展中提到粵港澳大灣區，說明粵港澳大灣區是科技強國的重要實踐載體。粵港澳在科技合作上各具優勢，大有可為，建議進一步打破彼此間在制度和文化上的差異，讓科技要素更加自由和暢快地進行流通，真正形成協同創新，從而更好地攜手共建廣深港澳科創走廊。³⁵

(二) 制度創新要點

1. 建立科技資源共用平台

創新與大灣區內地城市科技企業、科創機構等要素的共用平台。澳門與大灣區內地城市跨境科技要素流動存在“大門開了，小門不開”的問題。比如，受網絡限制，部分內地政府網站在澳門無法訪問，在內地亦無法訪問澳門高校提供的科技資料庫，港澳與灣區內城市之間的資料平台、人才平台、專利平台等發展相對滯後，且佈局較為分散，尚未建立起統一的科技信息資源分享體系和平台。此外，澳門與大灣區內地城市專利權法規不同，在內地獲得授權的專利到港澳則需要重新批准授權。澳門對專利、商標、版權實行集中統一管理，內地則實行不同部門分散管理。³⁶ 因此，有必要打通港澳與大灣區內地城市的科技資源，引入內地的實驗室、研發中心、儀器設備和檢驗檢測中心等科創企業。

與大灣區內地城市合作建立大灣區民間科技基金。大灣區國際科技中心的建設需要大量資金支撐，儘管國家和廣東省層面科研項目經費過境港澳使用問題已基本得到解決，但仍沒有形成制度規範，廣東省企業、科研機構的科研資金過境稅收仍比較高³⁷，港澳企業、經濟組織或個人到內地投資仍面臨資質要求、持股比例、經營範圍等准入限制措施。鑑於此，建議引入粵港澳大灣區民間資本建立子基金，支持粵港澳大灣區科技成果轉移、轉化。³⁸ 建議推動澳門特區政府和民間財團設立科創產業基金，支持港澳私募基金參與大灣區創新企業融資，參與廣深港澳科技創新走廊建設，以資本實力帶動大灣區科技。

2. 完善科技人才培育制度

與大灣區內地城市合作建立大學或者研究機構，共同培養人才。發展科技創新，人才是第一要素。澳門未來想在高附加值產業上有所突破，人才培育與引進是關鍵。2020年11月30日，珠海和澳

³⁵ 《創新走廊崛起粵港澳大灣區》，2021年3月10日，http://www.xinhuanet.com/2021-03/10/c_1127196045.htm，2021年6月7日訪問。

³⁶ 參見陳錫強、趙丹曉、練星碩：《粵港澳大灣區科技協同創新發展研究：基於要素協同的視角》，《科技管理研究》2020年第20期，第36-42頁。

³⁷ 陳錫強、趙丹曉、練星碩：《粵港澳大灣區科技協同創新發展研究：基於要素協同的視角》，第36-42頁。

³⁸ 參見龍建輝：《粵港澳大灣區協同創新的合作機制及其政策建議》，《廣東經濟》2018年第2期，第62-65頁。

門科技大學簽訂《珠海市人民政府與澳門科技大學合作辦學協議》³⁹，這是推進珠澳高等教育發展和政產學研用合作，助力粵港澳大灣區國際科技創新中心建設的一項舉措，未來可進一步探索該合作辦學的形式，此前有學者提及，曾有人想將澳門科技大學、澳門理工學院等搬到橫琴，共享教育資源。⁴⁰ 此外，即將出台的《深圳前海深港現代服務業合作區人才發展專項資金實施管理辦法》也對港澳青年拋出了橄欖枝，經前海管理局備案並由港澳高校招收並派駐到前海開展研究的港澳博士後，給予博士後和港澳高校導師相應的科研資助，澳門可借此機會與前海、橫琴共同培養科技、金融、文化創意等領域高層次人才。

3. 優化科技人才引進制度

人才是橫琴澳門共有的短板，加快建設琴澳科技人才共同體，共同引進香港、內地以及國際人才。一方面，澳門的稅率低，教育資源豐富，國際化程度高，吸引人才具有優勢。但是另一方面，囿於空間限制，橫琴是澳門促進經濟適度多元化發展、參與國家雙循環經濟大格局最便捷最適宜的地方。建議以橫琴為載體，以澳門的名義，吸引國際人才和內地優秀人才到橫琴執業，加快打造琴澳人才共同體。橫琴新區慧眼英才服務系統為特殊人才、引進人才提供人才租房補貼登記，自系統啟動以來，累計註冊企業2,139家，註冊個人39,657人。⁴¹ 2020年11月30日，澳門特區政府人才發展委員會、珠海市人才工作領導小組共同簽署了《關於推進澳珠人才協同發展的合作協定》，珠澳雙方將進一步推動兩地人才協同發展，圍繞人才政策融通、人才資源分享、人才平台共建、人才要素流動、人才活動聯辦、人才環境共造等開展合作，攜手共建粵港澳大灣區人才高地。此外，最重要的是要探索澳門的社會福利可以延伸到橫琴。2018年10月，習近平視察橫琴時指出，“澳門的體制機制過不來，內地的體制機制過不去，在橫琴要形成制度的貫通變通。”未來應進一步強化橫琴一體化區域（保稅、洪灣、十字門片區等）地人才房、小孩入學政策配套。如推出琴澳科創人才住房和“共有產權房”，建設澳門學制學校及享受內地和澳門高校升學考試加分等，同時享用粵澳兩地產業、稅收及人才補貼和獎勵，而不受原境內外社保納稅限制。⁴²

六、結語

“內循環”戰略不僅是應對錯綜複雜的國際環境變化的重要選擇，也是實現人們對美好生活的追求的關鍵途徑。中國正在形成以粵港澳大灣區、長三角和京津冀為首的城市群，是從區域上加快內循環的又一新維度。大灣區內循環的潛力巨大，該區域以不到全國1%的土地面積、5%的人口創造了全國約12%的GDP。粵港澳大灣區，是國家內外循環的重要節點；澳門自CEPA協定簽訂和內地個

³⁹ 《珠海市人民政府與澳門科技大學簽署合作辦學協定》，2020年12月1日，http://www.zhuhai.gov.cn/gkmlpt/content/2/2674/post_2674329.html#1638，2021年10月8日訪問。

⁴⁰ 參見郝志東：《試論構建橫琴珠澳共同體的可能性》，楊允中主編：《“一國兩制”與憲政發展——慶祝澳門特別行政區成立十週年研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制中心出版，2009年，第265-273頁。

⁴¹ 《珠澳如何念活“人才經”》，2021年8月26日，<https://static.nfapp.southcn.com/content/202108/26/c5675419.html?colID=0&code=200&msg=%E7%99%BB%E5%BD%95%E6%88%90%E5%8A%9F&evidence=efbcae79-d845-4334-a1ed-baaba1c8515&firstColID=85&appversion=8010&from=weChatMessage&date=bnVsbA%3D%3D&layer=3>，2021年8月27日訪問。

⁴² 《各界建言琴澳合作補齊短板》，2021年8月25日，http://www.macaodaily.com/html/2021-08/25/content_1539161.htm，2021年8月27日訪問。

人“自由行”實行以來，已全面融入國家國內國際雙循環體系中。基於澳門自身經濟適度多元發展和融入國家發展大局雙重需要，我們認為澳門需要進一步融入大灣區內循環，推進澳門與大灣區其他城市的人流、物流、資金流的互動，在新冠肺炎疫情影響下，更應該以人員流動鞏固博彩服務存量，以資金流開拓特色金融增量，以信息流提高科技質量。

參考文獻 References:

- 文雅靖、王萬里：《論粵港澳大灣區的規則銜接》，《開放導報》2021年第2期，第71-79頁。Wen, Y. & Wang, W., “Institutional Connectivity in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *China Opening Journal*, no. 2, 2021, pp. 71-79.
- 王萬里、楊秋榮、李佳檜：《粵港澳大灣區建設與澳門機遇》，北京：社會科學文獻出版社，2020年。Wang, W., Yang, Q. & Li, J., *Greater Bay Area and Opportunities for Macao*, Beijing: Social Science Academic Press (China), 2020.
- 米健：《粵港澳大灣區建設與澳門未來發展》，《行政管理改革》2019年第12期，第9-15頁。Mi, J., “GBA Construction and Macau’s Future Development,” *Administration Reform*, no. 12, 2019, pp. 9-15.
- 徐奇淵：《雙循環新發展格局：如何理解和構建》，《金融論壇》2020年第9期，第3-9頁。Xu, Q., “New Development Pattern of Dual Circulation: How to Understand and Build,” *Financial Forum*, no. 9, 2020, pp. 3-9.
- 郝志東：《試論構建橫琴珠澳共同體的可能性》，楊允中主編：《“一國兩制”與憲政發展——慶祝澳門特別行政區成立十週年研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制中心出版，2009年，第265-273頁。Hao, Z., “On the Possibility of Constructing the Zhuhai/Macao Community in the Hengqin,” in Jeong, W. (ed), “One Country, Two Systems” and Constitutional Development – Proceedings of the Academic Conference for the Celebration of the 10th Anniversary of the Establishment of the Macau SAR, Macao: One Country, Two Systems Center of Macao Polytechnic Institute, 2009, pp. 265-273.
- 梁桂全：《不合國情的“國際大循環”構想——兼論開放的多元優勢次階躍推進戰略》，《學術研究》1988年第4期，第19-24頁。Liang, G., “The Concept of ‘International Cycle’ That Is Not in Line with National Situation – A Concurrent Discussion on the Strategy of Sub-Level Advancement with Multiple Advantages of Openness,” *Academic Research*, no. 4, 1988, pp. 19-24.
- 陳錫強、趙丹曉、練星碩：《粵港澳大灣區科技協同創新發展研究：基於要素協同的視角》，《科技管理研究》2020年第20期，第36-42頁。Chen, X., Zhao, D. & Lian, X., “Science and Technology Collaborative Innovation Development in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: Based on the Perspective of Elements Synergy,” *Science and Technology Management Research*, no. 20, 2020, pp. 36-42.
- 董志勇、李成明：《國內國際雙循環新發展格局：歷史溯源、邏輯闡釋與政策導向》，《中共中央黨校（國家行政學院）學報》2020年第5期，第47-55頁。Dong, Z. & Li, C., “China’s Double-circulation New Development Pattern: Source, implications and Policy Orientation,” *Journal of the Party*

School of the Central Committee of the C.P.C. (Chinese Academy of Governance), no. 5, 2020, pp. 47-55.

賈根良：《國際大循環經濟發展戰略的致命弊端》，《馬克思主義研究》2010年第12期，第53-64頁。Jia, G., “The Fatal Drawbacks of the International Development Strategy for a Large Circular Economy,” *Studies on Marxism*, no. 12, 2010, pp. 53-64.

歐陽家慶、楊勝剛：《“粵港澳大灣區”三地制度建設路徑探索》，《陝西行政學院學報》2020年第1期，第40-44頁。Ou Yang, J. & Yang, S., “Exploratory Research on the Institutional Construction Approach of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Journal of Shaanxi Academy of Governance*, no. 1, 2020, pp. 40-44.

黎明、沈錦發、李莉：《澳門—珠海廣義物流耦合度分析》，《澳門研究》2020年第2期，第6-22頁。Li, M., Shen, J. & Li, L., “Analysis of Macao-Zhuhai Generalized Logistics Coupling Degree,” *Journal of Macao Studies*, no. 2, 2020, pp. 6-22.

龍建輝：《粵港澳大灣區協同創新的合作機制及其政策建議》，《廣東經濟》2018年第2期，第62-65頁。Long, J., “Cooperative Mechanism and Policy Recommendations for Collaborative Innovation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Guangdong Economy*, no. 2, 2018, pp. 62-65.