

琴澳和鸣奏华章

——横琴粤澳深度合作区的琴澳一体化发展之路

□ 杜满昌 李军辉 曾本伟



南海之滨，濠江两岸，一边是澳门，一边是横琴。澳门回归以来，得益于“一国两制”制度优势，经济繁荣、社会稳定、民生幸福。然而澳门60余万人口挤在33平方公里的狭小空间，且经济对博彩业依赖较重，这已成为制约其持续发展的瓶颈。面对未来，澳门如何破局？答案，就在与澳门仅一水之隔、拥有广阔天地的横琴岛上。

“中央政府已决定同意开发横琴岛。”2009年1月10日，时任中央政治局常委、国家副主席的习近平在澳门郑重宣布这一重大消息，横琴建设的大幕正式拉开。从此，横琴不再只是地图上的一个名字，而是澳门拓展发展空间的新希望，承载着粤澳人民的新期待。建设横琴粤澳深度合作区（以下简称“合作区”）是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大决策。他先后4次亲临考察，对横琴发展寄予厚望，强调“建设横琴新区的初心就是为澳门产业多元发展创造条件”。在习近平总书记的关怀与指导下，《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（以下简称《总体方案》）及其配套政策相继出台，合作区建设步入快车道。如今，横琴岛正从边陲小岛蜕变为国际化新城区，不仅为澳门经济多元化提供了坚实支撑，更为澳门居民打造了一个宜居宜业的“第二家园”。

破立并举，建立健全粤澳共商共建共管共享新体制

探索琴澳一体化发展，促进澳门经济适度多元，不仅是一项复杂的系统工程，更是对粤澳两地的重大考验。从谁主导、谁管理，到人员配置、议事决策、监督评估，每一步都充满未知，没有现成的答案可循，每一点进展都是首创，是立与破的深刻较量。这也是来到横琴听到最多的声音。

2012年12月，习近平总书记第二次来到横琴时强调：“要发扬敢为人先的精神，先行先试，进一步扩大开放，勇于探索，勇于去闯，在体制机制创新方面，为粤港澳合作作出贡献。”

面对制度机制的空白与挑战，横琴选择迎难而上。从2009年最早的珠海横琴新区管理委员会，到2015年的广东自贸区横琴片区，再到2021年9月《总体方案》公开发布，合作区管理机构正式揭牌，开启健全粤澳共商共建共管共享（以下简称“四共”）新体制的实践探索。

一是粤澳双方联合组建合作区管理委员会，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，澳门特别行政区委派一名常务副主任，其他副主任经双方协商确定。该机制确保了双方在决策层面的紧密合作与共同责任。二是设立执行委员会，作为管理委员会的日常运作机构，履行推广、招商、产业引导、土地开发及民生管理等职能。执行委员会由澳门特别行政区政府委派主要负责人，广东省与珠海市派员协助处理涉及本省事务。此外，在属地管理上，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。这些都是史无前例的重大改革。合作区执行委员会主任李伟农表示：“这种合作关系是一种创新，是前所未有的尝试。”

一个班子，两方人员、多种身份，如何实现快速磨合，考验双方智慧。合作区管委会首次会议便凸显了这一难题，尤其是双主任制的实施，在国内尚属首例，旨在促进科学高效决策的“四共”新体制在实践中也未

及预期。比如，澳门没有行政首长负责制的概念，决策往往采用合议制。而一部分事项审批链条冗长，决策效率不够高；机构间工作关系错综复杂，统筹协调存在难题。

循规为圆，依矩成方。合作区逐步认识到，“四共”的顺畅运行需依赖制度设计。秉持坚守“一国”之本，善用“两制”之利，达成“粤澳共管、澳门主导”的共识，积极推进法治建设、规则衔接、机制对接，探索出聚焦于工作流程、操作规程及议事程序的内部工作框架。

建立放权赋能长效机制，最大限度用好赋予的改革发展自主权；制定出台管委会、执委会议事规则等规章制度；高频对接国家部委，加速《总体方案》的政策落地见效；设立粤澳合作决策咨询机构，加大外部决策咨询力度；优化决策流程，明确职责不明、协商不一致问题的解决途径……合作区“四共”的运行机制逐步盘活。特别是《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》的出台，为合作区提供了坚实的法治保障；而备受企业家赞誉的《降低横琴粤澳深度合作区企业综合成本的十条措施》，则以其详尽具体的方案内容，一改内地文件的框架式表述，成为这一效应的生动注脚。此外，除设立跨部门政策研究和规则衔接专责小组、搭建与澳门常态化沟通机制、年度事项清单制等特殊规定外，不得设置额外考核评比。建立收益共享机制，投资收益直接用于合作区建设，由管委会自主支配，辅以后续财政补助，为合作区长远发展提供支撑。

当前，合作区“四共”体制初露锋芒，“1+1>2”倍增效益已经显现。横琴正在开创一条“人无我有”的独特发展之路。

精准布局，打造促进澳门经济适度多元的新平台

2018年10月，习近平总书记考察横琴时强调：“横琴有粤澳合作的先天优势，要加强政策扶持，丰富合作内涵，拓展合作空间，发展新兴产业，促进澳门经济发展更具活力。”这一重要指示为横琴的产业发展指明了方向。

合作区坚持有所为、有所不为，立足横琴发展基础、澳门产业优势、澳门社会期望等实际情况，按照“聚焦、务实、利长远”的原则，确定了

科技研发和高端制造、中医药等澳门品牌工业、文旅会展商贸、现代金融等四大重点发展产业，与澳门“1+4”适度多元发展策略高度协同。

栽好梧桐树，才有凤凰栖。近年来，合作区在推进现代化基础设施建设、构建高效交通体系的同时，密集出台涵盖税收减免、高额奖励、租金优惠、融资支持等专项扶持政策。加大人才引进力度，对高层次人才提供150万元至800万元生活补贴，对参加特定大赛优胜团队给予最高1亿元的项目资助，澳资研发企业年补贴可高达500万元，以“真金白银”激活发展动能。独特的区位优势及“澳门平台+国际资源+横琴空间+成果共享”的联动发展模式，吸引了众多企业入驻。横琴·澳门青年创业谷作为首个重点打造的产业培育平台，因提供“拎包入住”便利，成为澳门青年创新创业的热门首选。澳门大学集成电路专业博士陈天蓝便是这一创业生态的生动例证。他投身创业谷，用八年时间将公司从30平方米的小实验室发展成为拥有2600多平方米的现代化生产研发基地，员工规模从3人壮大至70余人。“这儿拥有更浓厚的创业氛围，充满了机遇”，陈天蓝说。

合作区将科技研发和高端制造业置于首位，引领产业协同发展。通过布局建设关键科技基础设施，参与国际大科学计划和工程，加速创新要素汇聚。特别是吸引澳门四所高等院校的国家重点实验室入驻，加速推动科研成果从实验室走向生产线。目前，合作区已建立包含30家国家级、省级科技平台的创新体系，孕育超万家科技型企业，近800家澳资科技型企业在此扎根，特别是在集成电路领域形成了设计为核心的产业集群。2023年，横琴集成电路企业营收近29亿元，实现快速增长。其中，粤澳集成电路设计产业园作为首个集成电路特色园区，发挥了关键作用，园内超80%企业受惠于“双十五”政策及促进集成电路产业专项发展措施，实现了快速发展。

澳门中医药制造业以“小而精”著称，是澳门最具盈利能力和成长性的制造业领域。合作区通过政策扶持、园区建设、科技创新及国际合作等举措，推动中医药等澳门品牌工业发展，成效显著。政策上，明确支持“澳门注册+横琴生产”模式；园区建设上，粤澳合作中医药科技产业园作为《粤澳合作框架协议》首个落地项目，集科研、中试、检测、孵化等功能于一体，构建了全链条服务体系。

截至2024年6月底，产业园已注册企业229家，其中澳门企业75家，签约入驻46家，占比达38.3%。同时，通过加强国际合作，推动中医药产品在全球注册上市，目前多个产品在澳门、巴西、莫桑比克等地区和国家注册上市。此外，还积极推广“澳门监造”等标识，截至今年5月，首批已有3家公司6款产品获此认证，“澳门药、横琴造”正从政策引导走向生产实践。

合作区还依托其独特的地理位置和资源优势，高水平建设横琴国际休闲旅游岛，支持澳门世界旅游休闲中心建设。最近推出的“团进团出”举措，参团人员7天内可经横琴口岸多次往返，还有“一会展两地”运营模式，大大提升了琴澳承接会展活动的竞争力。多项举措使得合作区旅游业火爆异常，据珠海出入境边防检查总站横琴边检站统计，2024年上半年经横琴口岸出入境客流约1042万人次。这一数字较去年同比增长44%。

在现代金融产业方面，合作区充分发挥澳门对接葡语国家的窗口作用，支持打造中国—葡语国家金融服务平台。“横琴金融30条”等政策的出台，为金融业的发展提供了强有力的政策支撑。同时，积极推动制度创新，为跨境资金流动提供了便利。今年5月，多功能自由贸易账户（EF账户）正式落地使用，既为实体经济注入了重要活力，又为跨境居民生活带来便利。在横琴“澳门新街坊”发售现场，澳门居民麦先生激动地说：“澳门的钱当天就到横琴账户了！”据统计，合作区金融业近三年增加值年均占GDP超三成，金融企业数量稳定在660家左右。

数据显示，截至今年4月，合作区“四新”产业企业约1.6万户，同比增长3.2%，澳门企业总数增长33.9%至6208户。2024年一季度，“四新”产业增加值61.6亿元，占合作区生产总值比重达50.9%，且持续增长势头强劲，正有力推动澳门经济多元化发展。

聚焦民生，打造便利澳门居民生活就业的新空间

打造便利澳门居民生活就业的新空间是合作区的战略定位之一。随着合作区常住人口中澳门居民占比的提升，部分澳门居民反映因横琴与澳门在生活设施分布上的差异，导致日常需求难以满足。因此，整合对接澳门

的教育、医疗、社会服务及民生保障体系，拓展澳门居民生活空间，成为又一道难题。

为吸引并留住澳门居民，合作区在澳门居民比较集中的小横琴社区量身定制了澳门新街坊，有4200套住房，集医疗、教育、社区服务于一体，并融入澳门元素，让居民享受澳门“原汁原味”的生活与内地福利政策。目前，首批业主已顺利入住。同时，还制定了保障性住房政策，确保各类居民都能安居。

教育怎么办？合作区现有港澳台外籍在校生600余名，占比8.4%。为了给澳门居民子女提供趋同澳门的教育模式，积极推动建设澳门子弟学校。然而，“学校的设立可谓是一波三折！”民生事务局工作人员介绍道，起初，因课程设置、教材选用及教师派驻等未达标准，申报屡遭拒绝。关键时刻，教育部专程到横琴调研指导，建议参照外籍人员子女学校的管理办法进行申报，最终成功获批。2024年1月，濠江中学附属横琴学校正式成立，今年9月迎来第一批250余名新生入学，为促进澳门居民子女教育融合迈出了重要一步。

为了解决医疗问题，澳门医疗补贴今年首次扩大至合作区，允许澳门居民使用医疗券在横琴澳门诊所就诊。跨境转诊和医学影像结果的互认，进一步便利了澳门居民转诊至横琴的医疗机构。同时，澳门医疗人员在合作区执业注册管理办法的实施，也为澳门医疗人员在横琴执业提供了便利。截至2024年4月，合作区公立医疗机构为澳门居民提供诊疗累计超2.5万人次。

在社区服务领域，小横琴社区以党群服务中心为纽带，搭建了两地居民政策交流、综合服务与社区共治的平台。不仅如此，为团结澳门居民融入横琴发展，通过引入澳门街坊总会、澳门妇女联合会，在横琴延续澳门社区服务。此外，澳门居民可以参加珠海的医疗保险和社保体系。个体经营者只需备案就能从事个人经营活动。这些举措优化了民生服务，加速了琴澳一体化发展。

随着合作区民生事业的不断发展，越来越多的澳门人选择“居住在澳门（横琴）、工作在横琴（澳

门）”的生活方式。截至今年4月，在合作区生活居住的澳门居民近1.6万人，同比增长20.6%，就业人数达5000余人，同比增长25.6%。这一趋势充分展示了琴澳融合发展的广阔前景。

分线管理，加速琴澳一体化融合发展

2021年4月，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议时指出，要用好横琴合作区这个不同规则和机制交错共存的区域，积极探索两地规则衔接和机制对接，为粤港澳大湾区市场一体化探索经验。

之后，合作区迅速推进分线管理，但面临诸多难题。经发局工作人员说：“尽管横琴与澳门地理位置相近，但分线管理因涉及政策突破与多部门协作，实施难度颇大。”为了让分线管理尽早落地，中央、省及合作区多级联动，组建专班与小组，密集沟通，出台20多项文件加速推进。经不懈努力，2024年3月1日，合作区提前半年实现分线管理，克服了横琴与澳门间政策与管理的障碍，为区域一体化奠定了坚实基础。此前，关税区、货币及法律差异限制了琴澳间的人员与货物流通，影响民众生活。分线管理政策实施后，实施分线管理政策后，横琴与澳门设为“一线”，采取“放开”，即“管人不管货”；与内地之间设为“二线”，采取“管住”，即“管货不管人”。这一创新管理模式使横琴成为内地首个对货物、人员流动采取差异化管理的综合区域，极大地推动了琴澳一体化进程，也为跨界居民带来了诸多便利。

澳门居民梁静琳在横琴工作，每天驾车穿梭琴澳两地。她经常把家里煲好的叉烧饭带到横琴作午餐，她说：“分线管理前，想把家里的苹果带到横琴都难！”“现在好了！旧家具、熟肉、乳制品、鲜切花、蔬果也能带过来！”梁静琳享受着叉烧饭，赞叹分线管理的便利。分线管理实施后，旅客往返“一线”携带自用合理数量的物品免税，经“二线”进入内地，物品价值不超过8000元也免税。此外，跨境公共交通无缝对接及澳门非营运单牌车自由通行，极大提升了区域流通效率。

截至今年5月，“一线”日均验放跨境车辆0.6万辆次，同比增长11.2%；日均出区车辆4.8万辆次；86家企事业单位获免税主体资格；在合作区就业、创业、生活的澳门居民携带7大类300余种动植物产品入区，约2806家澳门居民获享惠主体资格。这些成果充分证明了分线管理政策对琴澳一体化发展的积极促进作用。

习近平总书记指出：“要做好珠澳合作开发横琴这篇文章，为澳门长远发展开辟广阔空间、注入新动力。”横琴的华丽蜕变，其成功秘诀在于坚持正确方向，坚守“一国”之本，善用“两制”之利，精准对接中央战略，依托政策扶持，强化顶层设计与规划。同时，结合目标与问题导向，勇于创新，破立并举，秉持系统观念，在关键领域和环节上大胆突破，持续发力。尤为重要的是，发扬敢为人先的精神，勇于探索，勇于去闯，进而成就非凡的业绩。这一历程也深刻启示我们：唯有深度融入国家发展大局，方能实现更加持久、长远的发展。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）报刊社、广东省珠海市委党校〕

新时代 实践故事

粤港澳大湾区建设以改革精神推进

□ 郑佳斯

党的二十届三中全会提出，要把进一步全面深化改革的战略部署转化为推进中国式现代化的强大力量。作为改革开放的排头兵、先行地、试验区，粤港澳大湾区肩负着为改革开放探路的历史重任，被赋予“新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地”的时代使命，在新征程上必须敢于突进深水区、敢于啃硬骨头、敢于涉险滩，进一步全面深化改革，打造国际一流湾区和世界级城市群。

以制度建设为改革主线，推动规则衔接和机制对接。相比于其他国际湾区，粤港澳大湾区涉及三个关税区、三种货币、三种法律制度，区域内部“9+2”城市群在政治、经济、

文化、社会等方面存在较大差异，制度壁垒和地区发展的不平衡成了大湾区协调发展的主要障碍。在区域一体化进程中，城市间发展的不平衡性直接导致“虹吸效应”和“马太效应”并存，而“辐射效应”反而被削弱。在“一国两制”的大框架下，如何化“制度之异”为“制度之利”，推进规则衔接、机制对接，依然是粤港澳大湾区进一步全面深化改革的重点和难点。值得注意的是，制度的融合并非制度的同质化，而是在坚守“两制”的基础上强化区域发展的战略共识，协同发挥“两制”各自的优势产生“第三种优势”。在此总框架下，发扬敢闯敢试、敢为人先的精神，打破现有制约一体化进程的利益藩篱、制度

障碍、组织瓶颈和区域壁垒，建立一套对内统一、对外被广泛接受使用的规则、标准，加快实现大湾区各领域规则的互认、共生、融合和衔接，不断强化合作的动力机制、持续性机制和保障机制，形成粤港澳资源互补、错位发展、互利共赢的协同共治局面。

以数字赋能为突破口，推进要素自由安全流动。生产要素涉及劳动力、土地、资源、信息、数据等方面的空间组合与时序配置，只有生产要素实现高效协同，才能迸发出更强大的生产力。粤港澳三地内部的技术标准与行业准入资质存在差异，如在营商环境方面，三地的投资贸易、资质标准、市场准入、税收政策等均有所

不同，存在区域分割的现象，要通过全面深化改革实现要素高效流动、合作深度便捷。以数字技术为突破口，以颠覆性技术和前沿技术催生新产业、新模式、新动能，畅通人流、物流、信息流、资金流的流动脉络，以新质生产力推动创新链产业链资金链人才链深度融合，构建横向联合、纵向整合和跨界融合的新合作格局，实现从“前店后厂”到“并船出海”模式的全方位升级。

社会协同能够促进个体之间建立和维护信任，增加社会的参与和互动，通过稳定的社会关系网络，降低交易成本，促进社会合作的发展。这就要求理顺机制、畅通渠道、提供平台，构建粤港澳大湾区政商社民共同

参与的社会协同机制。建立协同共治联席会议制度，广泛吸纳青年意见领袖、专家智库、行业协会和各类社会团体等，适当扩大多元主体的参与内容与参与范围，引导多元主体发挥正向协作功能与作用。聚焦民心融合，发挥地缘相近、人缘相亲、文缘相通的优势，加强人文资源的共享、多元文化的融合，培育社区共同体精神，激发多元主体参与治理的积极性和创造性，凝心聚力画好共建共治共享“同心圆”，真正实现发展相惠、文化相融和民心相通。

