

双循环格局下 琴澳合作发展报告 (2020)



中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE



蒙格斯智库
MONGOOSE THINK

中国经济信息社 蒙格斯智库联合发布



摘要：

新一轮科技革命和产业革命的大规模快速发展，加上全球化进程深刻变革，使得世界正在形成新的政治、经济、社会、文化生态，在此背景之下，中共中央提出“双循环”，为大湾区发展和琴澳合作提出了新的要求和机遇。本文通过分析粤港澳大湾区和琴澳的战略定位、经济指数、蒙格斯拐点等方面，全面的展示了在双循环背景之下，大湾区和琴澳的发展现状和对双循环的促进作用。



目录

一、 双循环的背景	1
二、 双循环下的粤港澳大湾区	3
1. 粤港澳大湾区的发展情况	3
1) 基本情况介绍	3
2) 大湾区风险指数	4
3) 蒙格斯区域拐点	6
2. 粤港澳大湾区在双循环中的位置	11
1) 粤港澳大湾区的战略规划	11
2) 粤港澳大湾区的战略规划与双循环的联系	12
三、 双循环格局下琴澳合作发展	15
1. 珠海-澳门概况	15
2. 珠海-澳门的定位	18
1) 珠海-澳门在粤港澳大湾区的战略规划中定位	18
2) 琴澳合作在双循环中可以发挥的作用	19
3. 琴澳合作的现状与成绩	22

一、 双循环的背景

近年来，新一轮科技革命和产业革命正在快速发展，加上全球化进程深刻的变化，世界多极格局日渐显现，使得世界正在形成新的政治、经济、社会、文化生态，人类文明发展面临的新机遇新挑战层出不穷，不确定因素明显增多。基于对世界大势的敏锐洞察和深刻分析，党中央作出一个重大判断：世界处于百年未有之大变局。具体来看，百年未有之大变局有科技、经济、政治三个方面内涵。



科技大变局

科技是第一生产力，科学技术的发展和产业的兴起是推动人类文明持续进步和世界不断前行的不竭动力。进入 21 世纪以来，人类社会进入又一个前所未有的创新活跃期，新一轮科技和产业革命蓄势待发，其主要特点是：以通讯和数字技术为代表的多种重大颠覆性技术不断涌现，人民生活发生了巨大的变化，全球资本和信息流速度加快，推动科技成果转化速度明显加快，而且由于数字技术的独特性，使得产业组织形式和产业链条更具垄断性。在某些领域，中国已经走在了世界前列，打破了传统的西方对核心技术垄断的局面，这对全球创新版图的重构和全球经济结构的重塑产生让世界各国均难以忽视的影响，这给世界带来无限发展的潜力的同时，也给世界带来了前所未有的不确定性。

经济大变局

经济全球化开启了资本、劳动力、技术等各种生产要素以及商品、产业、信

息等开始在世界某个地区乃至全球范围内自由流动和自由布局，为世界经济发展提供了强劲动力，促成了商品流通、投资便利、技术发展，形成了包括越来越多国家的全球产业链、价值链。但经济全球化也是一把“双刃剑”。随着新一轮经济全球化进程向前发展，不同地区、国家、产业、群体经受了不同的冲击，引发了某些国家内部的分化问题，产生了各种冲突。在此情况下，逆全球化从 2010 年之后已经出现端倪，虽然当时短期之内由于全球化势能还在，没有产生重大变化，但中美贸易摩擦的爆发已将逆全球化摆上台面。全球化正反两种力量博弈之间的结果正将在近些年引发多种不确定性。

政治大变局

冷战结束尤其是东欧剧变和苏联解体以来，世界形成了单极格局。但随着近年全球化的发展，新兴经济体和发展中国家的经济总量在全世界所占比重接近 40%，对世界经济增长的贡献率已经达到 80%，以中国为代表的多个发展中国家逐渐重回世界舞台，世界权力逐渐从一个中心向多个中心扩散。尤其是 2008 年国际金融经济危机以来，多极化在不同层面和不同领域扩展。在联合国、金砖国家、二十国集团峰会等多边框架下持续增大影响力，促进南南合作，扩大共同利益和发展空间。此外，东盟、非盟等地区合作机制的作用不断增强，也在推升发展中国家的国际影响。这是近代以来国际力量对比中最具革命性的、历史性的甚至是难以逆转的变化。世界各国正通过以制度创新和经济科技军事实力为支撑、以重塑国际规则为主要手段的竞争博弈来重新划分利益和确立彼此地位关系，国际体系的变革愈显深刻。

综上，新一轮科技革命和产业革命的大规模快速发展，加上全球化进程深刻变革，使得世界正在形成新的政治、经济、社会、文化生态。在此背景之下，2020 年 5 月 14 日，中共中央政治局常委会会议首次提出“深化供给侧结构性改革，充分发挥我国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”，双循环的概念由此产生。

二、 双循环下的粤港澳大湾区

1. 粤港澳大湾区的发展情况

1) 基本情况介绍

改革开放 40 年来，我国经济社会发展取得举世瞩目的辉煌成就，综合国力和国际影响力实现历史性跨越。而东部地区率先发展，示范引领作用日益凸显。改革开放初期，作为先行地区和前沿地带，广东省发挥区位优势，抢抓改革开放机遇，率先发展起来，并对推动全国经济快速发展发挥了重要作用。2019 年，广东省国民生产总值突破十万亿规模，达到 10.8 万亿元，占全国的比重超过 10%，位居全国第一；人均地区生产总值约为 9.4 万元，已经接近世界银行定义的高收入国家水平。

在广东省中，珠三角隶属于粤港澳大湾区规划的 9 市，又被国家赋予了建设世界级城市群和参与全球竞争的重要载体空间的重大历史使命。众所周知，世界上有三大著名湾区城市群，即纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区，这三大湾区在各自区域都形成了庞大的经济体量。粤港澳大湾区在地理位置上，地处中国南大门，毗邻东南亚，形成了粤港澳大湾区城市群，即所谓“9+2 城市群”：广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆隶属于广东省的 9 市和香港、澳门两大特别行政区。人口规模约 1 亿人，国土面积达到 5.6 万平方公里，经济总量超过 1 万亿美元。



2) 大湾区经济指数

从经济角度而言，广东省 GDP 总量全国第一。2019 年广东 GDP 为 10.77 万亿元，成为第一个突破 10 万亿大关的省份。同时，广东的财政实力卓绝，一般公共预算收入 1.27 万亿元同样领跑全国。2020 年在全国遭受新冠肺炎疫情冲击的影响下，广东也是所有省份中复苏较快之一。前三季度，21 个地级市中已有 14 个实现正增长 5，总量上两大副省级“龙头”——深圳和广州继续领跑。

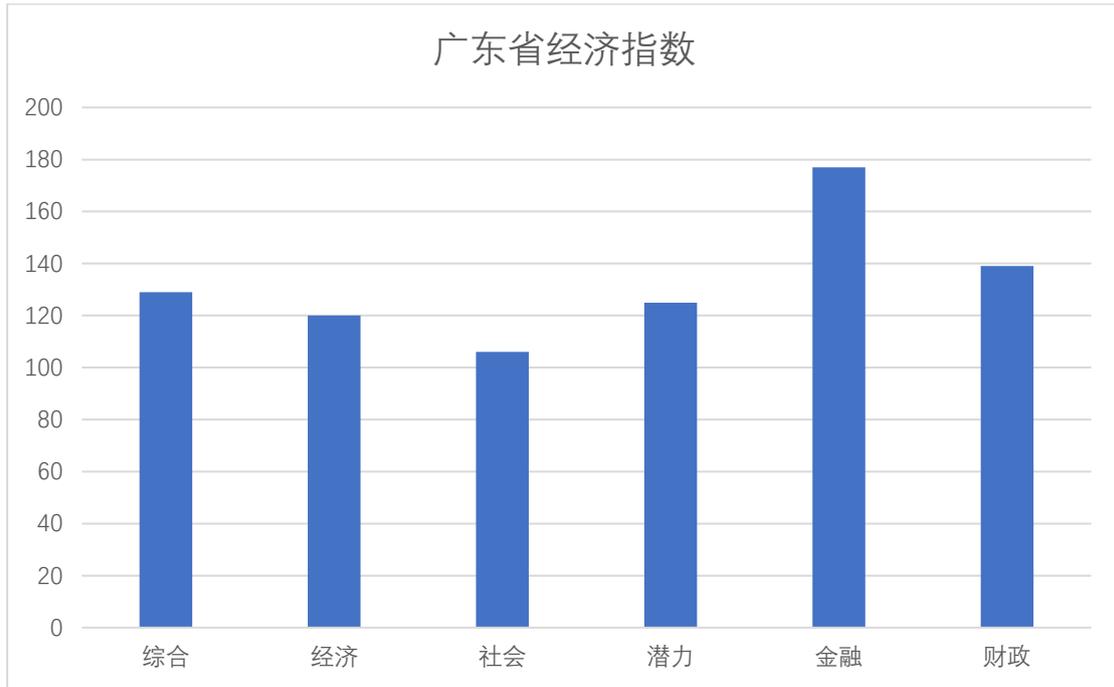
从产业视角看，广东的经济结构趋于成熟，第三产业占比超过 60%，而且还在大幅增长。信息技术、金融服务业成为重要支柱，先进的制造业在规上工业中的贡献值大幅上升，例如芯片制造等。同时，广东外贸发达，进出口货物总额接近全国四分之一，同时对外商的吸引力很强，这要归功于卓越的营商环境和对外开放程度。

从金融视角看，今年上半年省内存款总额超过 25 万亿元，稳居全国第一。根据我们的预测，广东省第四季度金融依旧稳健，不良贷款率为 1.04%，远低于全国银行业的预测值（2.21%）。

从上述三个视角看，广东无愧全国的第一经济大省。这也可以从我们建立的指数中得到体现（如图 9 所示）：

- 反映经济现状的“经济水平指数”综合考虑了经济规模大小，经济结构合理性、经济效益高低，广东的得分为 120；
- 反映社会福利的“社会发展指数”体现了城市化水平、人口数量和质量、医疗、教育和其他基础设施，广东的得分为 106；
- 反映经济潜力的“经济潜力指数”说明了经济动力、投资、生产、消费等，广东的得分为 125；
- 反映政府职能的“财政稳健指数”除了考虑政府的税收、债务外，还量化考虑了政府在经济活动中的参与度，广东的得分为 177；
- 反映金融系统的“金融稳健指数”分析了社会的杠杆率、金融服务业对经济发展的配合程度，广东的得分为 139。

需要说明的是，各个指数是以全国的平均值（标准化为 100）为参考，可以看出，广东在各项上都在全国平均水平之上，而在金融和财政方面则是遥遥领先。根据上述打分，我们建立了反映区域综合经济实力的“区域综合经济指数”，广东为 129。



3) 蒙格斯区域拐点

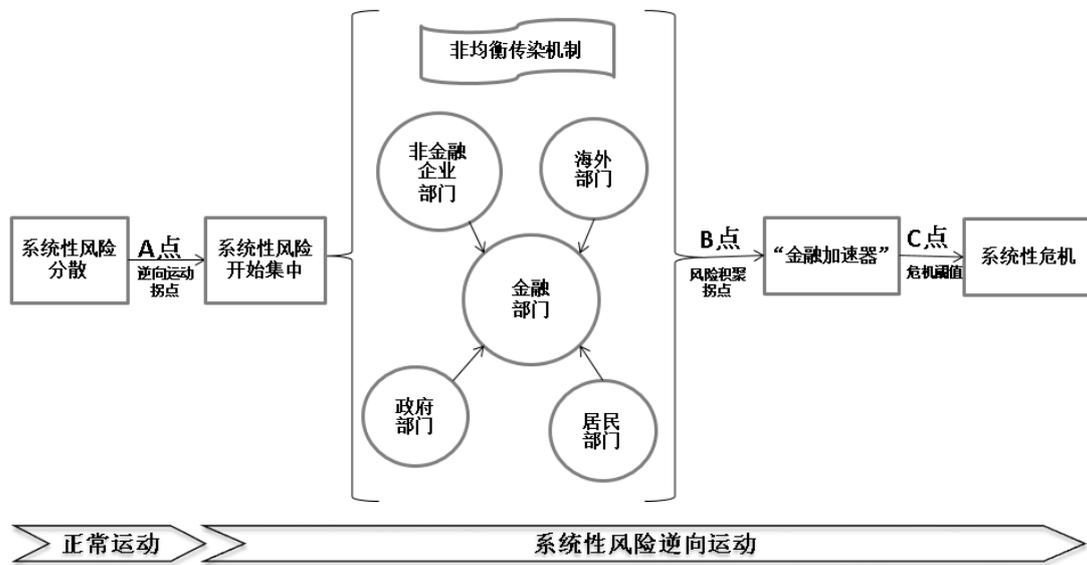
事物的未来总是处于不确定性状态并充满转折即拐点。经济学家的任务是寻找各种事物发展规律的拐点，从而预测未来。拐点的哲学出发点是认为事物内部的发生发展都存在量变到质变、渐变到突变的过程，因此描述的是一个事物发展的过程是连续性和阶段性的统一，拐点就是不同阶段质变的分界点。如从“灰犀牛”到“黑天鹅”的过程中，存在许多发展阶段，也存在许多量变到质变的拐点，找到这些拐点就能防范“黑天鹅”事件发生。在此基础之上，蒙格斯提出了诸多应用于实际经济中的拐点测算方式，因此下文对三个重点方面拐点进行测算，对广东省和粤港澳大湾区的经济状态起到监测作用。

系统性风险——风险仍存聚集现象

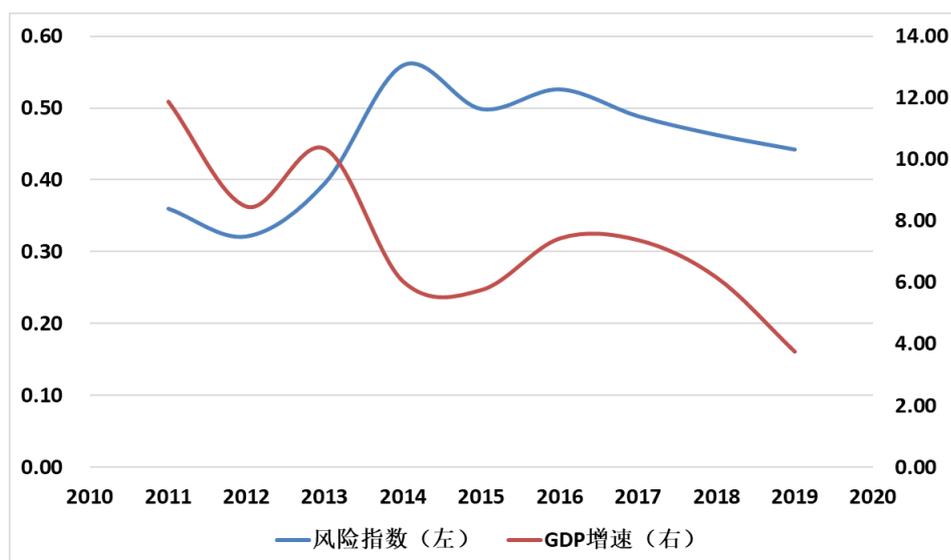
系统性风险概念的提出，起初是针对个体投资的微观视角，经过多年的发展，综合其影响范围、程度和传播，系统性风险应是国民经济各部门风险相互传染、共同演进的结果。从经济部门间系统性风险传染机制来看，非金融企业部门、居民部门、政府部门和海外部门均和金融部门之间存在一定的路径进行传染。

综合经济理论的发展和演进及其经济现实验证，系统性风险表现为经济系统

的“不协调”。基于此，我们提出了系统性风险的逆向运动原理：系统性风险是一种不能分散的风险。在系统性风险逆向运动路径上有三个有标志性意义的节点，分别为：系统性风险开始逆向运动的点，系统性风险积聚的点以及系统性危机爆发的点。为方便行文下文中将分别称为 A、B、C 三点。朱小黄（2017）认为从经济学领域看，拐点的含义主要表述为一种趋势或状态的转变、转折。因此，A、B、C 点都可看作是拐点，C 点还有阈值性质。



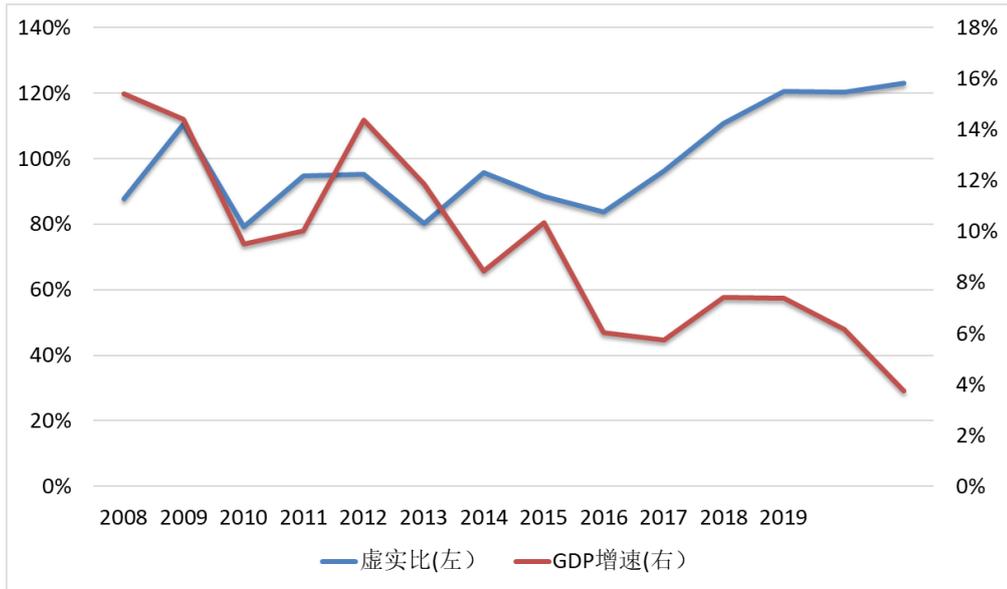
从下图可见，蓝色代表的系统性风险指数在 2012 年后开始大幅上升并维持运行在高位，而 GDP 增速也在同期开始放缓。根据上述蒙格斯系统性风险体系衡量，大湾区的风险在高位聚集已久，但逐渐有回落的趋势。其中房地产企业负债率的提升、银行贷款增速回升、居民可支配收入的下滑等等因素都反应了风险的聚集，需有关部门引起高度警觉并商讨对策应对风险。



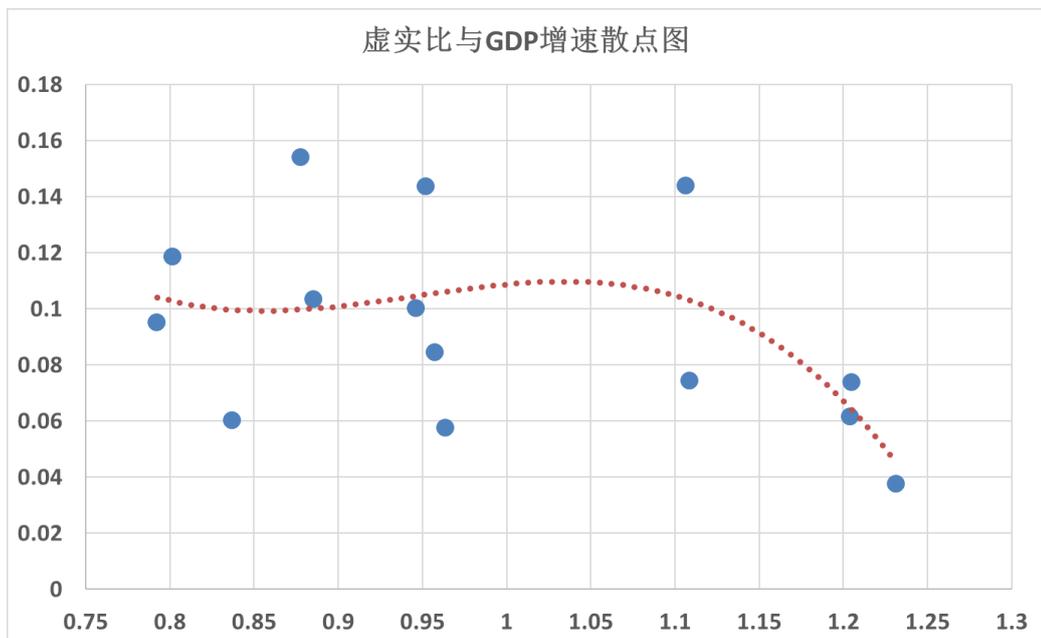
虚实拐点——虚实比例已突破拐点

随着货币规模的不断膨胀，中国经济出现了“脱实向虚”现象。其主要原因是实体经济的产能过剩，而为了阻止经济增速下行，又不得不通过加杠杆方式来拉动投资。但是，由于实体经济的投资回报率下降，而资本又是逐利的，于是不断流向金融与地产领域，导致这些领域的泡沫泛起。因此，我国提出了供给侧结构性改革，并以“去杠杆”为重点工作，以结构性去杠杆为基本思路，将“去杠杆”作为三大攻坚战之一。其目的正是为了抑制资金在虚拟部门的空转，推动资源从虚拟经济转向实体经济，实现“脱虚向实”。

大湾区虚拟经济相对于实体经济比例（虚实比）一直位于高位，并且从2013年开始持续攀升，在2019年已达120%左右，相比之下，远高于全广东省整体水平85%，也高于全国水平的75%。从分类来看，金融业与地产业分项比值均有升高，但其中地产业的提升幅度较大。



从虚实比与 GDP 增速二者的关系来看，整体上呈现负相关关系，即虚实比的提升伴随着 GDP 增速的下滑。一方面经济的换挡是伴随着人口结构恶化、资本累积速度减缓及技术进步下滑带来的不可避免的结果，另一方面，金融服务业的发展和房地产的大开发也导致虚拟经济的占比持续提升，为了深入虚实比对经济上涨的负面效果究竟有多大，就必须排除上述因素的影响。本文采用简单回归模型以剔除人口和资本因素对经济增速的影响，结果仍然显示虚实比对于经济增长有负向显著的影响，因此大体来说当前越来越高的虚实比例可能会对大湾区的经济增长产生负向的影响，限于篇幅原因，更加深入的研究将在后续进行。



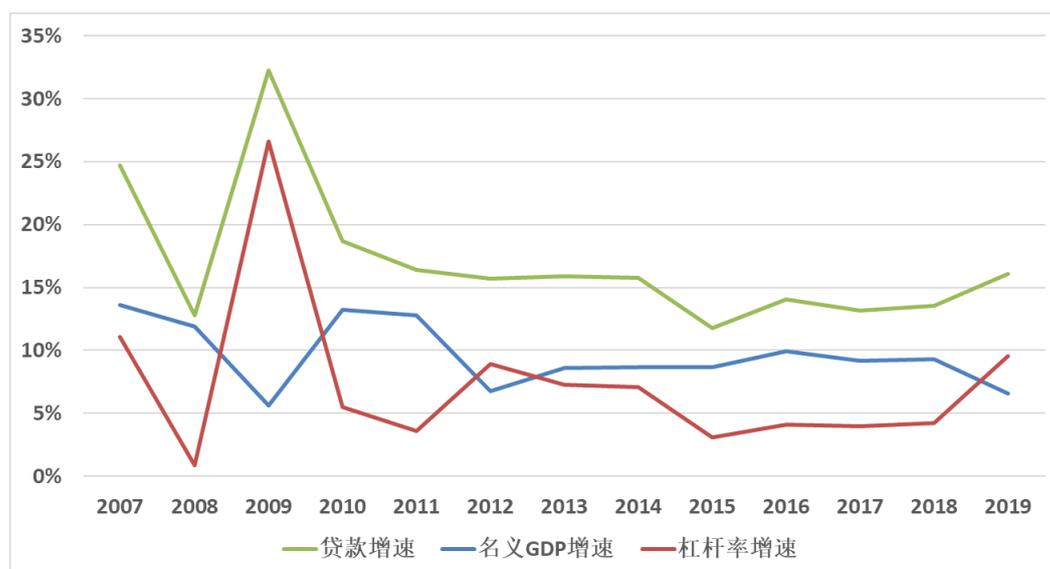
债务拐点——未超过拐点

杠杆率是反映一国偿债能力的重要指标，在当前国内外的很多研究中，将已发生经济危机的国家的杠杆率数值或者 OECD 国家平均杠杆率作为评定其他国家杠杆率的标准，杠杆率升高一度被认为是简单而又经得住考验的金融危机领先指标，这就是有关杠杆率与系统性风险阈值的研究。例如，欧盟将公共债务/GDP 比率达到 60%作为警戒线。Reinhart and Rogoff(2010)基于 44 个国家、时间跨度大约 200 年的数据研究，提出了杠杆率的“90、60”标准。根据定义，宏观杠杆率=总债务/GDP，这样可得： $\Delta(\text{宏观杠杆率})=\Delta(\text{总债务})-\Delta(\text{GDP})$ ，也即杠杆率增速等于债务增速与名义 GDP 增速之差，也即：

$$\text{名义 GDP 增速} = \text{债务增速} - \text{杠杆率增速}$$

可见，虽然杠杆率水平与经济发展水平负相关，但债务和货币扩张能否得到有效维持，对经济增长和金融稳定同样具有重要影响。由于债务形成的投资或消费能够推动 GDP 增长，只要债务增速快于杠杆率增速，那么名义 GDP 仍能够实现正增长。因而，债务可持续能力不同的国家，在相同杠杆率水平下，经济表现并不相同。通常，在经济负债水平和杠杆率较低情形下，货币和信贷扩张确实能够带来经济的快速增长，但这种效果在长期内将消耗殆尽，这一转换的点就是债务拐点。

从下图可见，目前大湾区整体的贷款增速仍然高于杠杆率增速，对于 GDP 仍然有积极的贡献。但是在 2012 年，贷款增速与杠杆增速的差距迅速缩小，直到 2010 年出现短暂扩大后 2011 年又重新开始缩小，随后差距一直维持至 2018 年，直到 2019 年再次出现缩小的趋势，如果这一趋势延续下去，那么就会很快接近债务拐点。



2. 粤港澳大湾区在双循环中的位置

1) 粤港澳大湾区的战略规划

改革开放以来，特别是香港、澳门回归祖国后，粤港澳合作不断深化实化，粤港澳大湾区经济实力、区域竞争力显著增强，已具备建成国际一流湾区和世界级城市群的基础条件。同时，在经济全球化进程中，中国在国际贸易中逐渐崭露头角，成为了全球制造业的中心，产生了大量的进出口贸易在粤港澳大湾区进行。但随着科技、政治、社会、经济等方面的变化，单纯的依靠出口贸易已不再符合当时当下的客观环境，双循环的概念由此提出，而内外循环与粤港澳大湾区都有着不可分割的联系，这从粤港澳大湾区的战略规划中就已经可见一斑。

2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》。按照规划纲要，粤港澳大湾区不仅要建成充满活力的世界级城市群、国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区，还要打造成宜居宜业宜游的优质生活圈，成为高质量发展的典范。具体来看，国家对粤港澳大湾区的战略规划主要包含以下主要内涵：

充满活力的世界级城市群。依托香港、澳门作为自由开放经济体和广东作为改革开放先行者的优势，继续深化改革、扩大开放，在构建经济高质量发展的体制机制方面走在全国前列、发挥示范引领作用，加快制度创新和先行先试，建设

现代化经济体系，更好融入全球市场体系，建成世界新兴产业、先进制造业和现代服务业基地，建设世界级城市群。

具有全球影响力的国际科技创新中心。瞄准世界科技和产业发展前沿，加强创新平台建设，大力发展新技术、新产业、新业态、新模式，加快形成以创新为主要动力和支撑的经济体系；扎实推进全面创新改革试验，充分发挥粤港澳科技研发与产业创新优势，破除影响创新要素自由流动的瓶颈和制约，进一步激发各类创新主体活力，建成全球科技创新高地和新兴产业重要策源地。

“一带一路”建设的重要支撑。更好发挥港澳在国家对外开放中的功能和作用，提高珠三角9市开放型经济发展水平，促进国际国内两个市场、两种资源有效对接，在更高层次参与国际经济合作和竞争，建设具有重要影响力的国际交通物流枢纽和国际文化交往中心。

内地与港澳深度合作示范区。依托粤港澳良好合作基础，充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴等重大合作平台作用，探索协调协同发展新模式，深化珠三角九市与港澳全面务实合作，促进人员、物资、资金、信息便捷有序流动，为粤港澳发展提供新动能，为内地与港澳更紧密合作提供示范。

宜居宜业宜游的优质生活圈。坚持以人民为中心的发展思想，践行生态文明理念，充分利用现代信息技术，实现城市群智能管理，优先发展民生工程，提高大湾区民众生活便利水平，提升居民生活质量，为港澳居民在内地学习、就业、创业、生活提供更加便利的条件，加强多元文化交流融合，建设生态安全、环境优美、社会安定、文化繁荣的美丽湾区。

2) 粤港澳大湾区的战略规划与双循环的联系

在上述五大战略规划中，都可以找到与双循环内涵的结合点。首先从区域上来说，粤港澳大湾区立足于南海与珠江交汇区，拥有诸多优质港口，外可扬帆出海，内可顺江而上直达内陆，可作为中国经济内循环与外循环的对接区，在构建“双循环”的过程中将扮演起重要角色。制度方面，粤港澳大湾区是“一国两制”的前沿地带，既有香港和澳门特别行政区，也有深圳特区，还有普通大陆城市，

是国内外的制度、规则、市场结合的对接区，这一特征有利于促进中国经济内外双循环良性互动，更关系到中国“双循环”格局的长远发展。因此，粤港澳大湾区在双循环中角色非常重要，具体来看可以分为以下几个方面：

大湾区是内外循环的交汇点

正如前文所述，双循环诞生的背景就是逆全球化和中美贸易摩擦，大量的制造能力虽然经过近些年供给侧改革有所优化，但仍然不能依赖外需，这时，出口转内需就成为了内外循环的重要措施。作为国内最完整、规模最大的工业聚集地和规模广阔、需求多样的重要消费市场，大湾区更有条件成为内循环和外循环的交汇点。

疫情期间，不少外贸企业普遍面临在手订单取消或延期、新订单签约受阻、外贸货品积压严重等困难。但也有不少外贸企业转变思路，尝试通过“出口转内销”化危为机。今年 1-5 月疫情最严重的时期，大湾区通信设备制造行业、纺织服装行业、电机制造行业出口转内销成效突出，广东以外贸为主的民营企业和外资企业内销占比分别提升 0.8 个和 0.7 个百分点。

庞大消费能力支撑内循环

近些年来，消费对于总需求的贡献率已经达到六成左右，个别季度甚至超过七成，早已经超过投资和进出口，成为推动中国经济增长的第一大力量。而扩大内需是国内大循环的基本内涵，也是粤港澳大湾区对“双循环”的重要发力点。

截至 2019 年末，粤港澳大湾区的总人口数已接近 7265 万，以 0.6%的国土面积吸纳了全国 5%的人口，全年居民消费总额达到 5 万亿以上，占全国 12.5%左右，是全国消费规模最大的区域。过去十几年，大湾区消费增速都维持在 10%左右，从 2000 年至今，消费总额翻了接近 5 倍，更加可贵的是，粤港澳大湾区仍在积极开拓消费领域的增量。

以广州为例，直播带货成为广州刺激消费的新兴举措。近年来，广州的政府

官员、学者等等带头走进直播间，为广州的品牌、商品直播带货，伴随着周边城市强大的制造业配合，整个城市的直播氛围越来越浓厚，带货主播甚至成为一个新型的职业在广州招募火热。

另外，除粤港澳大湾区自身超强的消费能力外，港澳和内地消费联动也是双循环的重要支撑。今年5月，香港贸易发展局公布的一项调查显示，71%大湾区内地9市受访者曾到香港旅游；九成受访者认为，香港是大湾区的购物天堂及最国际化的城市；88%的受访者到香港最常进行的消费活动是购物。不光是大湾区城市，香港与大陆的贸易也越来越密集，近20年来，两地的贸易总额翻了近3.5倍，占香港总贸易额的一半以上。澳门作为著名的休闲旅游城市，也吸引了大量的内地游客，从2002年游客仅424万人次迅速上升到了2019年2792万人次，总量翻了6.6倍。

双循环和大湾区的投资

双循环建设的抓手中，新基建和都市圈城市群建设与大湾区自然相关。

新基建短期有助于扩大有效需求、稳增长、稳就业，长期有助于增加有效供给，释放中国经济增长潜力，培育新经济、新技术、新产业，推动改革创新，改善民生福利。而新基建包括的行业大多是大湾区的优势领域，全面提高大湾区产业链全球竞争力，尤其在电子信息领域尤其是集成电路领域、5G领域、高端装备领域，一方面有助于国家完善产业基础再造和产业链创新，另一方面又可以推动大湾区企业发展，而大湾区本身也是新基建的试验田和排头兵。

加快推进新型城镇化，推动城市群、都市圈一体化发展。大湾区是中国都市圈的打造重点规划项目，在对双循环的推动中，大湾区都市圈的建设投资势必会首先安排并持续优化，打造中国都市圈样板。有助于大湾区继续发挥产业集群内部所涵盖的分工经济、规模经济、范围经济和集聚经济优势，进一步降低产业链的生产成本和制度性交易成本。

科技双循环优势显著

目前，我国在高端数控机床、芯片、光刻机、高端传感器等领域严重依赖进口，贸易摩擦之下缺少科技方面反制手段也令国人担忧，科技双循环的内涵就在于要克服被别人“卡脖子”的情况，形成对“卡脖子”技术的国内替代，完善科技链条，促进企业向上游拓展，攻关上游关键零部件、核心技术。

单纯讲科技“内循环”是不严谨的，要实现“卡脖子”核心技术的自主可控、国产替代仍需时日，而且创新需要建立在全球分工的基础上，因此科技外循环和内循环同等重要。粤港澳大湾区的科技也必须建立在吸收国际创新要素基础之上。粤港澳大湾区有两个最重要的特点：一是科技成果产业转化程度高，二是“一国两制”决定了其开放程度高。除港澳外，粤港澳大湾区接下来应该积极对接全球的创新资源，继续推动科研管理体系改革。在科研体制机制改革推动下，广东的资金可以流动到香港的高校，促进源头创新，也可以吸引香港高校的科研成果在广东这里落地转化，并吸引一大批港澳青年从事成果转化的相关工作。

三、 双循环格局下琴澳合作发展

1. 珠海-澳门概况

珠海是珠江口西岸的核心城市，是中国最早设立四个经济特区之一，是全国唯一以整体城市景观入选“全国旅游胜地四十佳”的城市，有着国家新颁布的“幸福之城”，有“浪漫之城”的美称。东与香港、深圳隔海相望，南与澳门相连，与澳门相距9公里，横琴新区与澳门隔江相望，西邻江门市，北与中山市接壤。2019年全市实现地区生产总值3435.89亿元，同比增长6.8%。其中，第二产业增加值1528.73亿元，增长4.6%，对地区生产总值增长的贡献率为33.06%；第三产业增加值1849.79亿元，增长9.2%，对地区生产总值增长的贡献率为66.46%。在第三产业中，现代服务业增加值1242.54亿元，增长16.7%，占地区生产总值的36.2%。生产性服务业增加值993.16亿元，增长7.6%，占地区生产总值的28.9%。



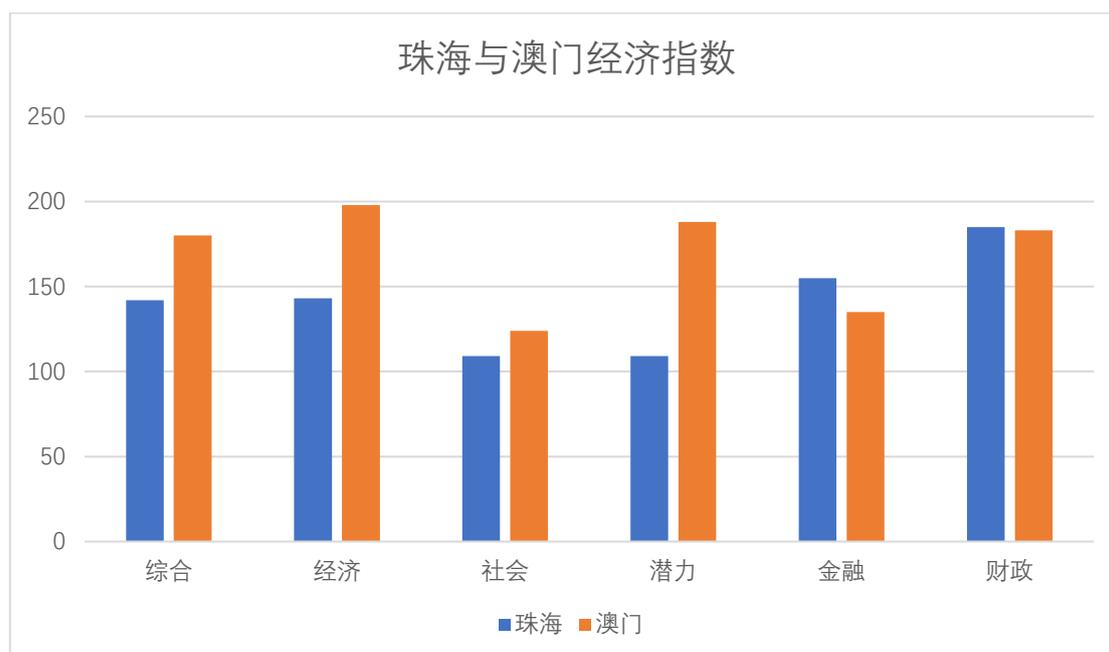
澳门是一个国际自由港和世界旅游休闲中心，世界人口密度最高的地区之一，也是世界四大赌城之一。其著名的轻工业、旅游业、酒店业和娱乐场使澳门长盛不衰，成为全球发达、富裕的地区之一。2018年，澳门地区生产总值录得4377亿澳门元，2019年人均GDP 64.5万澳门元，是人均GDP中国最高的城市，主要以第二产业和第三产业为主。澳门经济规模不大，但外向度高，是中国两个国际贸易自由港之一，货物、资金、外汇、人员进出自由，亦是区内税率最低的地区之一，具有单独关税区地位，与国际经济联系密切，更与欧盟及葡语国家有着传统和特殊的关系。



琴澳一体化可局部解决珠海及大湾区的金融、财政问题。珠三角地区除深圳和广州外，财政压力风险不容小觑，多数城市的财政自给率不足 50%，已经触及风险警戒线。一旦触发财政风险，将对珠三角的金融稳健提出严峻的挑战。值得一提的是，珠海是珠三角城市中债务率最高的，为 322%，接近粤北滞后地区水平。琴澳一体化后，澳门将设立跨境人民币结算中心，未来也可能设立以人民币计价的证券交易所，从而实现大湾区的资本自由流动，这对确保区域的金融稳健性将起到极大的积极作用。

而对于澳门而言，内地资本的流入也是其疫后经济复苏的一剂强心针。受到疫情期间封锁的沉重打击，澳门的博彩业和旅游业收入大幅跳水，尤其是博彩业收入同比下降 93.2%。因此澳门既要注重传统产业的恢复，也要积极探索多元化的经济发展，横琴一体化正是一个良好的契机。

从经济体量和发展潜力看，珠海和澳门仍有不小差距。比如澳门的综合经济指数达到 180，而珠海只有 142。但双方存在着互补，一体化能够取长补短，共同发展。比如，由于澳门经济结构较为单一，受经济周期影响较为明显，因此金融层面的波动较大，金融稳健指数为 135，大幅低于去年同期水平，同时也低于珠海（155）和其他大湾区地区。内地资金的涌入，新项目的动工，有利于澳门多元化自己的经济产业。而珠海吸纳澳资也有利于增强经济韧劲，逐步化解金融和财政的系统性风险。



2. 珠海-澳门的定位

1) 珠海-澳门在粤港澳大湾区的战略规划中定位

从空间来讲，粤港澳大湾区有三个都市圈，形成了三个极点带动，第一个是香港、深圳为极点带动东莞、惠州，第二个是广州、佛山为极点带动肇庆，第三个是澳门、珠海为极点带动中山、江门。三大极点差异分工、优势互补、强强联合，合力打造大湾区优势。而第三大极点就是以澳门和珠海为主体，其战略重要性不言而喻。

《粤港澳大湾区发展规划纲要》中将澳门定位为：建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，促进经济适度多元发展，打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地。

作为唯一与港澳陆地连接的粤港澳大湾区城市，珠海的定位包括：配合澳门建设世界旅游休闲中心的发展，建设珠海横琴国际休闲旅游岛；建立港澳创业就业试验区；增强机场功能，建设珠海通用航空产业综合示范区；优化制造业布局，发展高端制造业；推进珠海等国家煤炭储备基地建设，强化能源储运体系；支持珠海发展特色金融服务业。

粤港澳大湾区的建设，赋予了横琴更多的责任与使命。在《粤港澳大湾区发展规划纲要》中对横琴的核心要求是推进粤港澳深度合作示范。核心包括建设粤港澳深度合作区、加强民生合作与对外开放合作三大方面，详细内容包括：

建设粤港澳深度合作示范区

配合澳门建设世界旅游休闲中心，高水平建设珠海横琴国际休闲旅游岛，统筹研究旅客往来横琴和澳门的便利措施，允许澳门旅游从业人员到横琴提供相关服务。支持横琴与珠海保税区、洪湾片区联动发展，建设粤港澳物流园。加快推进横琴澳门青年创业谷和粤澳合作产业园等重大合作项目建设，研究建设粤澳信息港。支持粤澳合作中医药科技产业园发展，探索加强与国家中医药现代化科技产业创新联盟的合作，在符合相关法律法规前提下，为园区内的企业新药研发、审批等提供指导。探索符合条件的港澳和外籍医务人员直接在横琴执业。

加强民生合作

支持珠海和澳门在横琴合作建设集养老、居住、教育、医疗等功能于一体的综合民生项目，探索澳门医疗体系及社会保险直接适用并延伸覆盖至该项目。在符合横琴城市规划建设基本要求的基础上，探索实行澳门的规划及工程监管机制，由澳门专业人士和企业参与民生项目开发和管理。研究设立为澳门居民在横琴治病就医提供保障的医疗基金。研究在横琴设立澳门子弟学校。

加强对外开放合作

支持横琴与澳门联手打造中拉经贸合作平台，搭建内地与“一带一路”相关国家和地区的国际贸易通道，推动跨境交付、境外消费、自然人移动、商业存在等服务贸易模式创新。支持横琴为澳门发展跨境电商产业提供支撑，推动葡语国家产品经澳门更加便捷进入内地市场。研究将外国人签证居留证件签发权限下放至横琴。

2) 琴澳合作在双循环中可以发挥的作用

休闲旅游发展内循环

目前琴澳合作的本质是利用横琴辅助扩大澳门的原本的优势。众所周知，澳门以博彩作为第一产业，以博彩为首带动休闲服务、旅游和酒店等第三产业的发展，这一特色地位在全球范围内依然处于优势地位，并且在国内具有独占优势。以此为优势，可作为粤港澳大湾区双循环中休闲娱乐的代表，并以此带动全国双循环。

近些年曾经被称为“罪恶行业”的博彩业得到了迅猛的发展，全世界已有超过 100 个国家或地区承认博彩业合法化，且有快速增长的趋势。越来越多的国家认识到只要处理好博彩业给当地社会所带来的负面影响，博彩业就能够带来可观的收入，减少失业的数量，推动经济的发展。

澳门向有“赌埠”之称，博彩业在澳门历史悠久，早在 1847 年，澳门政府便颁布法令宣布赌博合法化，已有 150 多年历史。澳门现为世界三大赌城之一，被称为“东方蒙地卡罗”、“东方拉斯维加斯”。2019 年澳门博彩收益 2961 亿澳门元，每年超过 3000 万的游客到澳门旅游，而中国游客占比超过 90%。2019 年，国内旅游业收入达人民币 5.7 万亿元，但近些年增速有所下滑，究其原因，在经过了多年的发展之后，传统的观光式旅游已经不再新鲜。旅游业从业人员在不断开发新的景区和产品，其中重要的趋势就是发展新奇特体验和休闲度假游，而澳门以其独特的优势和优质的服务，应该接受到更多的目光，而横琴的协助，会使澳门特色得到很好的发挥。



博彩+

此外，为了保持澳门社会经济长期繁荣稳定，澳门也在努力摆脱“博彩”依赖，逐步向多元化发展。经过多年不懈努力，澳门特区经济适度多元发展初见成效，会展业、金融业、中医药业及文创产业等新兴产业发展快速。2018年，第三产业中博彩业比重已仅占一半左右。2017年，上述新兴产业的增加值总额达320.8亿澳门元，占有所有行业增加值总额的8.1%，与2015年相比，增加值总额上升23.6%，占比增加0.79个百分点。而这些产业的发展正是国内消费带动导致，也会由此带动内地游客和相关产业人士逐渐在澳门与内地其他地区之间产生更多的人口流动，以此带动流量的内外循环。

中拉经贸外循环

除了世界三大赌城，澳门还有另外一个特色，即其文化的多样性。中文和葡萄牙文是澳门现行的官方文字，常用国际语言是英语，而粤语是澳门居民日常生活的通用语言，这一点最直接的体现就是澳门公交车报站语音中会依次用粤语、

葡语、普通话和英文播报。多语言的环境来自于多种文化的汇融，也为世界范围的外循环增加了可能性。因此，在此特征之下，大湾区规划中为澳门和横琴确立了“支持横琴与澳门联手打造中拉经贸合作平台，搭建内地与‘一带一路’相关国家和地区的国际贸易通道”的定位。

2008 年以前，澳门向美洲的出口规模巨大，甚至超过比邻的亚洲各地，每年可达到 100 亿澳门元左右，但金融危机之后大幅下滑，相反，与亚洲地区的贸易日渐活跃，成为最大的贸易伙伴。虽然形式有所变化，但这为澳门积极融入国家发展大局，配合并参与“一带一路”和粤港澳大湾区建设，为澳门“一中心”“一平台”建设注入产业元素，提供了历史基础。加入横琴的帮助之后，可以更好的与内地产生联系，并以澳门为跳板逐渐打开与巴西、葡萄牙等葡语国家更多接触的机会。



3. 琴澳合作的现状与成绩

2009 年，国家级新区横琴新区挂牌成立，成为粤港澳深度合作示范区，如今，横琴和澳门的合作已经逐渐深入，琴澳合作从产业协同开始走向社会融合，

琴澳合作主要在以下几方面取得了成绩。

琴澳基础设施搭建

琴澳合作的第一步就是建立交通基础设施，以方便两地交通物流。横琴大桥、横琴二桥、横琴隧道、港珠澳大桥延长线等骨干路网陆续建成通车；大横琴山隧道、洪鹤大桥、金海大桥、金琴高速等重点工程正在加快建设。与此同时，广珠城际铁路延长线的拱北至横琴段即将试运行通车，横琴将正式有了铁路交通。

交通设施之外，产业载体也已相继投入运行。横琴总部大厦、横琴国际商务中心大厦、梧桐树大厦、富力中心、保利国际中心、中国华融大厦等一大批高档次的写字楼已经建成，横琴澳门青年创业谷、横琴科创基地、粤澳合作中医药科技产业园项目踊跃入驻。横琴对澳门企业供地占比约 57%，再加上澳门大学供地，横琴对澳门项目的供地占比超过 61%。在此基础上，横琴又计划新增 1 平方公里土地支持澳门建设产学研一体化国际研究院。其中包含了众多琴澳合作产业：粤澳跨境金融合作示范区已经投入使用，粤澳合作建设中医药科技产业园等。



琴澳产业配合

在具备了基础设施之后，两地的产业合作开始逐渐加速。截至 2019 年，在

横琴注册的澳门企业，已从 10 年前的 5 家发展到 2157 家，澳资企业累计在横琴的投资总额 188.33 亿美元，主要分布在租赁、商务服务、批发零售、科研和技术服务等行业。尤其是 2019 年，澳资企业进入横琴增长迅猛，新增注册的澳资企业 745 家，比前 9 年累计数增长了 52.7%。

企业的入驻促进了产业的合作。横琴还将配合澳门建设世界休闲旅游中心，鼓励澳门商贸企业到横琴来发展商贸服务业，并认可港澳建筑师、医师、导游到横琴执业。除此之外，为解决澳门办公空间狭小的问题，横琴用创新出台澳门企业到横琴跨境办公的扶持政策。目前，已有 32 家澳门企业入驻横琴跨境办公，使用办公面积超过 9748 平方米，接近 1 万平方米。



琴澳规则融合

为促进两地制度规则融合，避免两地企业和人员隔阂感，横琴努力营造趋同港澳的国际化、法制化、市场化的营商环境，例如横琴口岸实现 24 小时通关，实施“入境查验、出境监控”卫生检疫监管模式，通关效率得到提升；率先启动“粤澳两地牌小客车检查结果参考互认”新模式，通关耗时缩短 30%，促进区域

要素便捷流动，营造一体化的贸易服务环境。

法治保障环境方面，横琴成立了国际仲裁院，港澳和国际仲裁员比例达到45%；并配套发布了全国首部临时仲裁规则，成立珠港澳商事调解合作中心，研发全国首个专业互联网金融仲裁系统。各地人民在基本权利上得到了保证和融合，为各地区规则融合和人心所向打下了长远的基础。

