

The Institutional Opening-up of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone from the Perspective of New Quality Productive Forces: Connotational Characteristics, Logical Evolution, and Path Selection

新质生产力视角下的横琴深合区制度型开放：内涵特征、逻辑演变与路径选择

Zhixing Yin^{a,*}

^a Institute for Research on Portuguese-speaking countries, City University of Macau, Macau, 999078, China

KEYWORDS

*New Quality Productive,
Guangdong-Macao In-Depth
Cooperation Zone,
Institutional Opening-up*

关键词

新质生产力, 横琴深合区, 制度
型开放

ABSTRACT

The rapid changes led by new quality productive forces are impacting today's society, bringing unprecedented challenges to the construction of an institutional opening-up system in Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone. The development of new quality productive forces and the institutional opening-up of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone promote each other. Meanwhile, the institutional opening-up aimed at new quality productive forces faces numerous challenges in the planning and development of the Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone, including institutional barriers, insufficient resource allocation, and an unstable international environment. Enhancing the industrial linkage between Hengqin and Macao, increasing Macao's elements in Hengqin, fully leveraging Macao's platform advantages, attracting high-quality industries, and cultivating professional talents suitable for the new quality industries are effective approaches to tackle these challenges.

摘要

当前社会正在被新质生产力所引领的快速变化所影响，这给我国横琴深合区构建制度型开放体系带来了前所未有的挑战。新质生产力的发展与横琴深合区的制度型开放相互促进。同时，针对新质生产力的制度型开放在横琴深合区的规划和开发中面临许多挑战，包括制度障碍、资源分配不足以及不稳定的国际环境等。提升横琴与澳门产业的联动，增加横琴的澳门元素、充分利用澳门的平台优势，吸引优质产业以及培育适合新质产业的专业人才等是应对这些挑战的有效途径。

1. 引言

党的十八大以来，习近平总书记多次强调实现强国目标和民族复兴要坚定推进高质量发展与高水平对

外开放。在这种背景下，横琴从广东省自贸区片区之一到粤澳深度合作区的转变是“一国两制”原则指导下，我国高质量发展与高水平对外开放相结合的一次独一无二的制度创新。其在保留原有自贸区优势的前提下进一步优化了粤澳两地的产业结构，加深了澳门

* Corresponding author. E-mail address: 1296436660@qq.com

同内地经济发展的一体化程度并建立了高频次的开放创新体系。

然而，随着世界百年未有之大变局加速推进，世界经济复苏乏力，逆全球化思潮抬头，单边主义、保护主义明显上升，全球性问题加剧，外部环境的动荡给我国经济社会发展带来的风险与影响持续增大。同时，经济增速放缓、社会老龄化与少子化加剧、土地财政陷入困境、市场需求减弱等内部挑战亦要求我国更加有效地兼顾国内外的發展大局，以新的生产力理论作为指导构建一个更高层次的开放型经济体系，通过在更大范围、更宽领域和更深层次上促进社会生产力发展和扩大对外开放，来促进我国经济在质量和数量上的均衡增长。这不仅是为了适应国际环境的深刻变化，也是我国经济向高质量发展转型的必然要求。

2. 新质生产力与横琴深合区制度型开放的关系

2.1. 新质生产力的内涵特征

新质生产力标志着生产力性质的转变，由创新引领，不再遵循传统的经济增长路径和生产力进步轨迹，体现出高技术、高效能、高品质特点，代表了适应新时代发展观念的前沿生产力。这一生产力新形态的出现，源于颠覆性技术突破、生产要素的创新组合以及产业的深层次转型和升级，建立在劳动力、劳动工具、劳动对象及其更优配置的基础之上，其主要特征是全要素生产率的显著提升。新质生产力以创新为中枢，以质量优势为关键，本质上是一种先进的生产力。

从创新技术的视角来看，新质生产力主要受科技创新的推动，符合高质量发展的需求，由新兴和未来产业的发展所引领。技术的进步不仅转变了产品和服务的制造方式，还重新定义了市场结构与劳动力市场的需求。因此，新质生产力可以视为由最新科技革命驱动的、涵盖新产业、新模式和新动力等生产相关环节的根本性转变，这种转变涉及到新的生产要素和生产方式的组合，迫切需要对人才培养方式进行创新。在此背景下，技能型人才与大学生构成了新型劳动力的主力军，显示了高资质劳动力在当代竞争中的核心作用，尤其是以智力劳动为主的高质量劳动力，已成为生产力发展的关键要素。

2.2. 横琴深合区制度型开放的内涵特征

制度型开放通常是指，在推动经济发展和扩大对外开放的过程中，持续参照国际通用的标准和规则，以此促进制度上的革新，实施对外开放的战略。党的

二十大以来，我国高水平开放由商品和要素流动型开放向制度型开放转变是党中央和国务院针对国际国内发展环境的变化，适时作出的重大战略部署。这种开放模式符合我国从依赖要素红利向获取制度红利转变的客观需求，它是支持我国经济结构从以制造业为主导转向以服务业为主导的制度性调整，同时也适应了国际经贸规则重构的新趋势。

2021年9月5日，在习近平总书记“以促进澳门经济适度多元发展为主线，加快横琴粤澳深度合作区建设”的战略指导下，中共中央和国务院共同印发了《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》，明确横琴粤澳深度合作区（下文简称“横琴深合区”）实施范围为横琴岛“一线”与“二线”之间约106平方公里的海关监管区域，9月17日，横琴深合区管理机构正式揭牌成立，这是粤港澳大湾区实施制度型开放的典型案例。首先，横琴粤澳深度合作区采纳了一种新颖的“四共”管理模式，即共同协商、共同建设、共同管理、共同分享，这一体制既不类似于香港和澳门的管理体系，也有别于中国内地的管理模式，展现了制度上的创新性。其次，横琴深合区积极推动科技研发、高端制造、中医药等澳门特色的工业产业，以及文化旅游、会议展览和商贸、现代金融业这四大新兴产业的发展，这些产业的培育与澳门的实际情况相契合，并与澳门“1+4”的适度多元化发展战略深度对接。同时，横琴深合区在推动琴澳一体化发展中，在法律法规、贸易便利化、金融服务、产业合作、人才流动、社会保障体系、数据信息流通以及教育与医疗资源共享等方面不断加强规则衔接，形成琴澳两地在各个领域都能互相呼应的发展格局。此外，横琴深合区亦通过将澳门自由港的经济规则延伸过来，实现琴澳要素高效便捷流动而展开，为与葡语国家的合作提供了政策对接和制度创新的基础。

2.3. 新质生产力与横琴深合区制度型开放的内在关联

新质生产力与横琴深合区制度型开放之间具有明显的双向互补特性。一方面新质生产力为横琴深合区制度型开放提供了明确的方向指引与动力基础，促使开放体系更为有效地适应技术进步与产业变革的要求；另一方面，高水平对外开放的核心特征之一是制度型开放，横琴深合区制度型开放是新质生产力发展的必由之路，它涉及到投资、贸易、金融、创新等对外交流合作的重点领域的体制机制改革。通过深化这些领域的改革，可以完善配套政策措施，积极主动提升对外开放水平，从而促进新质生产力的发展。新质生产力与横琴深合区制度型开放的内在关联性不仅反映了粤澳对新技术和新产业的响应能力，也拓展了高

水平开放措施的边界和深度，为粤澳新质生产力的发展提供了更为开放和便利的环境，有利于吸引国际人才、资本和技术等创新要素的流动和集聚。在新质生产力发展的过程中，横琴深合区制度型开放的作用尤为关键，它不仅提升了内地的经济实力，也为澳门经济的适度多元发展提供了新的动力。

3. 新质生产力视角下横琴深合区制度型开放的内在逻辑演变

3.1. 新质生产力促进横琴深合区制度型开放的创新

以高科技、高效能、高品质为主导的新质生产力的发展给横琴深合区带来了深刻的影响。信息技术与网络技术的发展，为横琴深合区衔接澳门与葡语国家的法律法规与规章制度提供了极大的便利，亦促进了深合区通关的便利化。通关便利化使得人员和物资能够在横琴与澳门之间高效流动，这对于新质生产力的发展至关重要。例如，横琴口岸实施的“一线放开、二线管住”的分线管理政策，允许符合条件的澳门居民携带物品经“一线”进入合作区，同时对内地经“二线”进入合作区的货物实行增值税和消费税退税，这大大降低了企业运营成本，增强了企业的市场竞争力。跨境电商的发展使得企业可以更便捷地获取国际资源和市场，促进了科技研发和高端制造产业的发展。横琴深合区多次组织跨境电商企业代表团赴巴西、葡萄牙开展经贸交流活动，促进深合区与“一带一路”沿线国家的跨境电商合作。数字技术的升级与移动支付的普及，促进了深合区货币跨境流通的便捷。横琴深合区允许合作区内企业进口支付的人民币在境外直接购汇后支付给境外出口商，为企业节省了付汇成本。

3.2. 横琴深合区适应并推动新质生产力的发展

横琴深合区通过其特殊的行政地位与优惠政策，极大促进了高技能人才、高科技企业与高质量商业的集中。随着大量高校、科研单位与科技、金融企业的汇集，深合区内部已然形成了由大学、企业、研究机构、教育部门、金融机构等频繁互动的区域创新体系，该体系促使横琴深合区不断地适应新时代的科技产业进步并不断迸发出新的创新活力。

横琴深合区与澳门产业、文化的深度融合，尤其是从战略定位上将深合区定位为推动澳门经济向适度多元化转型的新平台、为澳门居民提供更加便捷的生活和工作环境的新空间、在“一国两制”框架下探索新示范并成为推动粤港澳大湾区发展的新高地。横琴深合区促成了“澳门监造”“澳门监制”“澳门设计”

标识的正式推出，标志着与澳门“1+4”多元化产业发展战略的紧密协作。以分子态（珠海横琴）中医药健康产业发展有限公司为例，该公司通过获取“澳门监造”系列标识，获得了“澳门药、横琴造”的全新定位，利用合作区在空间和劳动力成本方面的优势，提高了生产效率并大幅降低了成本，使得企业人力和租金开支减少了40%到50%。

3.3. 新质生产力与横琴深合区制度型开放的双向互动关系

横琴深合区的制度型开放与新质生产力之间形成了一种互动和依赖的双向关系，彼此影响并推动对方的发展。制度型开放扮演着吸引人才、技术和资金的核心角色，承担起为新质生产力的发展输送高技术人才、资金和技术支撑的作用。所需通过高等院校、科研单位以及人才引进与激励政策，培养和引进深合区所需的技术人才，其次充分发挥与澳门产业、文化深度融合的平台作用，强化同港澳、葡语国家与东盟国家的制度衔接，以及优势的行政地位优势向市场提供能够推动企业技术革新与生产效率的优质技术人才、营商环境与创新动力。在新质生产力的推动下，市场又为横琴深合区的制度型开放注入资源与支持，包括打造中葡跨境电商平台、建立多功能自由贸易账户（EF账户）和粤澳合作中医药科技产业园等，为横琴深合区的制度型开放提供新的工具和资源。

4. 新质生产力视角下横琴深合区制度型开放的现实挑战

在新质生产力的背景下，横琴粤澳深度合作区需要融合科技与体制机制创新的能力，因此，实施制度型开放成为了深合区发展的关键。但实施制度型开放仍然面临制度、资源和国际环境等多方面的挑战。

4.1. 制度挑战

横琴深合区在制度创新上最为亮眼的体现就是将澳门特别行政区政府纳入了合作区的管理体制。然而，横琴深合区作为内地行政区与澳门特别行政区在核心产业与技术人才发展与培养制度上存在较大差别。首先，新质生产力的发展强调对生产要素的创新性配置，这要求横琴深合区同澳门之间要建立更加广泛合更为紧密的联系。尽管深合区以及“双主任”制度的落实缓解了以往横琴所在地珠海与澳门之间因行政地位不平等而造成的制度衔接与合作困境，但双方在发展战略、法律法规、人员流通和统计数据等多个方面仍然存在分歧，尤其是澳门方面对于横琴深合区

过度开发将导致其出现产业空心化、人才外溢加剧和地位边缘化存在担忧，这导致澳门政府在参与横琴深合区的发展建设过程中，积极主动性较低，其目前仅派有 30 名公务员在横琴工作，这导致横琴深合区的“混合制”组织架构行政管理队伍人员配置极不平衡。再次，新质生产力的核心指标是全要素生产率的提升。横琴深合区规划的主流产业为以高端制造、中医药、文旅会展和现代金融等为主导的“四新”产业，而澳门依旧面临博彩业独大的困境。尽管澳门正积极参与粤港澳大湾区的建设，融入国家的整体发展战略，推动与横琴的一体化发展，并致力于实现经济的适度多元化，但博彩业对澳门社会经济的贡献率依旧高达 55.%，且澳门在人才资源等生产要素的规模和质量上，也面临着多重挑战。2024 年第二季度，澳门劳动总人口共 38.3 万，就业人数为 37.64 万人，其中博彩业的就业人数为 7.03 万人，占就业总人数的比重高达 18.6%，人均月收入中位数为 2.1 万澳门元，仅次于金融业从业者的 2.2 万澳门元，而前者在人员素质要求和产业科技含量上均远低于后者，且从业人数是后者的 5 倍之多，这严重抑制着澳门“1+4”多元化产业的发展和同横琴深合区的产业、制度衔接和横琴深合区新质生产力的发展。

4.2. 资源挑战

在新质生产力的视角下，横琴深合区在推进制度型开放时所受到的资源限制，与传统的商品和要素流动型开放模式相比，有了显著的提升。首先，新质生产力对于技术的整合提出了更加严格的标准，特别是在引入人工智能、大数据等前沿技术领域。这不仅意味着需要大量的资金支出来建设和升级硬件设施、开发和应用软件、进行专业人才的培养以及后续的维护工作，而且还包括了比传统开放模式更深层次的技术融合成本。再次，新质生产力注重人才的综合能力，强调需要具备跨学科思维、创新能力以及团队协作精神，这就需要更多的教育资源投入，包括建立多学科的教师团队和提供多样化的实践机会等。这包括加强教育和培训体系，提高人才的综合素质，以及通过优惠政策和良好的工作环境吸引国内外高端人才。最后，绿色发展是高质量发展的底色，新质生产力本身就是绿色生产力。因此，在推动经济发展的同时，横琴深合区还需要考虑到生态环境的保护和资源的可持续利用，实现经济发展与环境保护的平衡，需要绿色科技创新的支撑。这包括推动新能源、新材料、先进制造、电子信息等战略性新兴产业和未来产业的发展，以及推广先进高效照明、空调、电梯等设备的应用。

4.3. 国际环境挑战

在新质生产力的视角下，横琴深合区的制度型开放面对的国际环境挑战尤为显著，主要体现在全球政治经济形势复杂多变，贸易保护主义抬头、全球贸易规则变革、地缘政治冲突等多重国际风险对深合区的跨境投资和贸易活动的影响。

近年来，随着单边主义和保护主义趋势的增强，国际贸易规则面临严重挑战。一些国家通过提高关税、建立贸易障碍等手段来保护本国产业，这可能使得跨国投资的难度加大，进而影响到横琴深合区吸引外国直接投资的能力，特别是在那些需要国际资本参与的领域，例如现代金融、科技研发和高端制造业。此外，全球供应链也可能因为贸易保护主义的抬头而遭受冲击，这对横琴深合区企业的日常运作和生产活动构成了威胁，特别是在那些高度依赖全球供应链稳定性的科技研发和高端制造业。

随着数字经济的迅猛增长，数字贸易已经成为国际贸易的关键部分。在全球范围内，数字服务贸易在服务贸易中所占的比例持续攀升，数字贸易规则也成为了全球贸易磋商中的一个核心议题。世界贸易组织成员国提交的区域性贸易协定中，众多协议都纳入了有关电子商务的条款，这反映出各国对于制定数字贸易规则的高度重视。横琴深合区建设的一个重点任务是建设数字贸易国际枢纽港，推进数字产业化和产业数字化。这要求横琴深合区不仅要适应数字贸易规则的变化，在市场准入、跨境金融管理、数据跨境流动等方面进行制度创新，还要加强法治建设，为数字贸易提供更加公平、透明的法律环境。

当前，亚太地区无疑已经成为全球地缘战略竞争的核心区域。包括日本、印度、韩国、菲律宾和澳大利亚在内的国家，已经将支持美国的印太战略纳入其国家安全战略的新版图。同时，作为全球最大的两个经济体，中美之间的互动不断产生广泛的地缘政治和地缘经济影响，两国在科技、贸易、经济、媒体、公共舆论、网络空间、信息流通以及意识形态等领域的竞争正日趋激烈。地缘政治冲突可能导致跨境投资环境的不稳定性增加，影响横琴深合区吸引外资的能力，尤其是对于那些依赖于国际资本流动的产业，如现代金融、科技研发和高端制造等。

5. 新质生产力视角下横琴深合区制度型开放的路径选择

5.1. 推进横琴-澳门产业衔接, 提升横琴“含澳量”

“横琴-澳门一体化”的发展机制的完善是《横琴粤澳深度合作区总体发展规划》所提出的总体要求。在此过程中, 调整产业结构以实现澳门经济的健康和可持续发展是澳门经济调整的关键目标。因此, 可以利用粤港澳大湾区的建设来推动澳门经济的适度多元化发展, 帮助澳门减少对当前产业的过度依赖, 促进澳门金融市场的对外开放, 并加强粤港澳大湾区内金融市场的联系, 避免资金在现有主导产业中无效循环。此外, 可以通过提供长期低利率贷款、建设债券等金融工具, 根据《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》规划的四大新兴产业的需要, 构建金融杠杆, 以促进澳门本土第二产业的发展和“横琴-澳门一体化”进程, 用资金流动推动澳门经济实现适度多元化, 从而在一定程度上从博彩经济转向实体经济。

然而从宏观经济的角度来看, 澳门的经济发展需要基于自身的经济特色和优势来进行适当的调整。博彩业作为澳门经济的重要支柱, 其重要性和作用是不可忽视的, 因此, 它的地位和作用不能在短期内发生剧烈变化。在当前通过“澳门监造”“澳门监制”“澳门设计”标志管理办法, 提升横琴深合区产品的“含澳量”, 推动澳门品牌的国际化的基础上, 深合区还应同澳门特区政府在深合区“双主任制”框架下共同协商, 循序渐进地推进横琴-澳门优势互补, 在引领澳门经济向产业结构更健康、经济发展更全面、与国际市场更融合的新经济形态发展的同时, 推动粤港澳大湾区整体发展能级提升。

5.2. 充分利用澳门平台, 吸引优势产业

作为中国海上丝绸之路建设的关键城市, 澳门必须扮演“桥梁”和“支点”的角色。基于特殊的历史背景, 澳门与葡萄牙、东南亚与欧盟之间有着紧密的联系, 在当前国际关系中现实主义和“逆全球化”趋势下, 澳门沟通葡语国家、东盟国家与欧盟国家“桥梁”作用显得尤为重要。利用“一中心、一平台、一基地”的定位, 积极利用中国与葡语国家之间的商贸合作服务优势, 推动中国内地产业与以葡萄牙、巴西为代表的葡语国家市场之间的联系, 在当前形势下继续坚定不移地推进全球化进程, 甚至在一定程度上抵消一些国家由于地缘政治和霸权主义需求导致的“逆全球化”对贸易和市场造成的缩减。同时, 以澳门为枢纽, 依托其地理位置和制度优势, 加强与东盟、欧盟等国家的关系, 积极推动经济多元化, 把握电子商

务、服务贸易等数字经济领域的机遇, 利用澳门的连接优势扩展其平台功能, 发展具有澳门特色的金融业, 并发挥其作为联系葡语国家的窗口作用。

5.3. 注重人才培养, 适应新质产业

为了支持横琴深合区的四大新兴产业发展以及构建适合澳门居民生活就业的环境, 人才支持是至关重要的。由于澳门产业结构较为单一和整体人才规划不足等问题, 澳门需要利用横琴深合区来构建自己的人才库。首先, 澳门应关注这四大新兴产业的发展趋势, 抓住横琴深合区建设的“窗口期”, 积极吸引相关产业的人才, 并提升对高端人才的吸引力。其次, 在粤港澳大湾区的合作框架下, 实现大湾区内的人才流动和共享, 减少澳门居民对外来人才的疑虑, 同时保护本地居民的就业竞争力。此外, 还需要增强横琴粤澳深度合作区内企业作为人才平台的能力, 只有将横琴深合区建设成为国际化人才中心, 才能最大化其发展潜力。一方面, 要推进横琴深合区与澳门、香港乃至葡语国家、东盟国家与欧盟国家高校与科研院所的合作, 共建培训基地和推进双方职业技能认可基准与国家职业技能标准相衔接, 促进双方人才流动。另一方面, 要保障全球人才在横琴深合区内工作、生活、子女教育、社会保障的便利性, 加快构建多层次住房保障体系、引进优质医疗资源, 鼓励社会资本发展高水平医疗机构和引进境内外优质教育资源, 加快推动基础教育学校(幼儿园)规划建设。

References

- 卢伟 (2024). “十五五”时期区域制度型开放谋划思路建议. 开放导报, (5), 58. DOI:10.19625/j.cnki.cn44-1338/f.2024.0039
- 周平, 李威辰 (2023). 澳门推动横琴粤澳深度合作区建设中的挑战与对策. 中国市场, (27), 1. DOI: 10.13939/j.cnki.zgsc.2023.27.001
- 赵福军 (2024). 如何理解制度型开放? . 国务院发展研究中心. URL: <https://www.drc.gov.cn/DocView.aspx?chnid=379&leafid=1338&docid=2907586>. 2024-10-24.
- 鄞益奋, 曾栋 (2023). 横琴粤澳深度合作区的共管体制. 华南师范大学学报(社会科学版), (2), 17. URL: https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=7pggX2PbfPagTELaPFUoRdXg-KIo5ynPM5ZzosRC6NNx1gKD-SASuqtZf4Q2_prrpEKxdZrzmNPEN1LXoHcT7qCWn9h9t7hlsKoWyXmFK9aI2DYorMszKErIfJCVR45wLILLU-koLk_yklvPgkawyF1lnAQwr7Ni_xCweOfGY3om-BmmXSwl0j2glTy4d9s5S2MI&uniplatform=NZKPT&language=CHS

5. 贾康 (2024). 大湾区和横琴应务实地掌握好“制度型开放”. 21 经济网. URL: <https://www.21jingji.com/article/20240927/herald/9e0219de66a3e792942a237e2ce8ded8.html>. 2024-10-24.
6. 郭悦, 张玮 (2024). 横琴前海将为我国制度型开放探路. 腾讯网. URL: <https://new.qq.com/rain/a/20210912A0353900>. 2024-10-24.
7. 马勇, 夏天添 (2024). 粤港澳大湾区公共创新平台赋能“专精特新”企业新质生产力发展. 企业经济, (10), 60. DOI: 10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2024.10.006
8. 朱锋 (2024). 世界地缘政治和地缘经济双重分裂态势与中国战略选择. 北京大学中外人文交流研究基地. URL: <https://www.igcu.pku.edu.cn/info/1026/6448.htm>. 2024-10-25.