

# 橫琴粵澳深度合作區建設總體方案

澳門特別行政區政府印製

# 橫琴粵澳深度合作區建設總體方案

習近平總書記強調，建設橫琴新區的初心就是為澳門產業多元發展創造條件。新形勢下做好橫琴粵澳深度合作區開發開放，是深入實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的重點舉措，是豐富“一國兩制”實踐的重大部署，是為澳門長遠發展注入的重要動力，有利於推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局。為全面貫徹落實習近平總書記關於粵澳合作開發橫琴的重要指示精神，支持橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱合作區）發展，制定本方案。

## 一、總體要求

（一）發展基礎。橫琴地處珠海南端，與澳門一水一橋之隔，具有粵澳合作的先天優勢，是促進澳門經濟適度多元發展的重要平台。2009年黨中央、國務院決定開發橫琴以來，在各方共同努力下，橫琴經濟社會發展取得顯著成績，基礎設施逐步完善，制度創新

深入推進，對外開放水平不斷提高，地區生產總值和財政收入快速增長。同時，橫琴實體經濟發展還不充分，服務澳門特徵還不夠明顯，與澳門一體化發展還有待加強，促進澳門產業多元發展任重道遠。

（二）指導思想。以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中、五中全會精神，立足新發展階段，貫徹新發展理念，構建新發展格局，緊緊圍繞促進澳門經濟適度多元發展，堅持“一國兩制”、依法辦事，堅持解放思想、改革創新，堅持互利合作、開放包容，創新完善政策舉措，豐富拓展合作內涵，以更加有力的開放舉措統籌推進粵澳深度合作，大力發展促進澳門經濟適度多元的新產業，加快建設便利澳門居民生活就業的新家園，着力構建與澳門一體化高水平開放的新體系，不斷健全粵澳共商共建共管共享的新體制，支持澳門更好融入國家發展大局，為澳門“一國兩制”實踐行穩致遠注入新動能。

（三）合作區範圍。合作區實施範圍為橫琴島“一線”和“二線”之間的海關監管區域，總面積約106平方公里。其中，橫琴與澳門特別行政區之間設為“一線”；橫琴與中華人民共和國關境內其他地區（以下簡稱內地）之間設為“二線”。

根據橫琴全島客觀現實情況，對合作區進行分區分類施策管理。澳門大學橫琴校區和橫琴口岸澳門管轄區，由全國人大常委會授權澳門特別行政區政府管理，適用澳門有關制度和規定，與其他區域物理圍網隔離；粵澳雙方共商共建共管共享區域採用電子圍網監管和目錄清單方式，對符合條件的市場主體，實施特殊政策。

#### （四）戰略定位

——促進澳門經濟適度多元發展的新平台。立足粵澳資源稟賦和發展基礎，圍繞澳門產業多元發展主攻方向，加強政策扶持，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。

——便利澳門居民生活就業的新空間。推動合作區深度對接澳門公共服務和社會保障體系，為澳門居民在合作區學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境。

——豐富“一國兩制”實踐的新示範。堅守“一國”之本，善用“兩制”之利，立足合作區分線管理的特殊監管體制和發展基礎，率先在改革開放重要領域和關鍵環節大膽創新，推進規則銜接、機制對接，打造具有中國特色、彰顯“兩制”優勢的區域開發示範，加快實現與澳門一體化發展。

——推動粵港澳大灣區建設的新高地。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。

#### （五）發展目標

到2024年澳門回歸祖國25周年時，粵澳共商共

建共管共享體制機制運作順暢，創新要素明顯集聚，特色產業加快發展，公共服務和社會保障體系與澳門有序銜接，在合作區居住、就業的澳門居民大幅增加，琴澳一體化發展格局初步建立，促進澳門經濟適度多元發展的支撐作用初步顯現。

到 2029 年澳門回歸祖國 30 周年時，合作區與澳門經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系全面確立，各類要素跨境流動高效便捷，特色產業發展形成規模，公共服務和社會保障體系更加完善，琴澳一體化發展水平進一步提升，促進澳門經濟適度多元發展取得顯著成效。

到 2035 年，“一國兩制”強大生命力和優越性全面彰顯，合作區經濟實力和科技競爭力大幅提升，公共服務和社會保障體系高效運轉，琴澳一體化發展體制機制更加完善，促進澳門經濟適度多元發展的目標基本實現。

## 二、發展促進澳門經濟適度多元的新產業

(六) 發展科技研發和高端製造產業。佈局建設一批發展急需的科技基礎設施，組織實施國際大科學計劃和大科學工程，高標準建設澳門大學、澳門科技大學等院校的產學研示範基地，構建技術創新與轉化中心，推動合作區打造粵港澳大灣區國際科技創新中心的重要支點。大力發展集成電路、電子元器件、新材料、新能源、大數據、人工智能、物聯網、生物醫藥產業。加快構建特色芯片設計、測試和檢測的微電子產業鏈。建設人工智能協同創新生態，打造互聯網協議第六版（IPv6）應用示範項目、第五代移動通信（5G）應用示範項目和下一代互聯網產業集群。

(七) 發展中醫藥等澳門品牌工業。着眼建設世界一流中醫藥生產基地和創新高地，優化粵澳合作中醫藥科技產業園發展路徑，以國家中醫藥服務出口基地為載體，發展中醫藥服務貿易，建立具有自主知識產權和中國特色的醫藥創新研發與轉化平台。對在澳門審批和註冊、在合作區生產的中醫藥產品、食品及保

健品，允許使用“澳門監造”、“澳門監製”或“澳門設計”標誌。研究簡化澳門外用中成藥在粵港澳大灣區內地上市審批流程，探索允許在內地已獲上市許可的澳門中藥在粵港澳大灣區內地生產，對澳門研製符合規定的新藥實施優先審評審批。支持發展毛坯鑽石加工，打造世界級毛坯鑽石、寶石交易中心。

（八）發展文旅會展商貿產業。高水平建設橫琴國際休閒旅遊島，支持澳門世界旅遊休閒中心建設，在合作區大力發展休閒度假、會議展覽、體育賽事觀光等旅遊產業和休閒養生、康復醫療等大健康產業。加強對周邊海島旅遊資源的開發利用，推動粵港澳遊艇自由行。支持粵澳兩地研究舉辦國際高品質消費博覽會暨世界灣區論壇，打造具有國際影響力的展會平台。允許在合作區內與澳門聯合舉辦跨境會展過程中，為會展工作人員、專業參展人員和持有展會票務證明的境內外旅客依規辦理多次出入境有效簽證（注），在珠海、澳門之間可通過橫琴口岸多次自由往返。支持粵澳合作建設高品質進口消費品交易中心，構建高品質

消費品交易產業生態。建設中葡國際貿易中心和數字貿易國際樞紐港，推動傳統貿易數字化轉型。

（九）發展現代金融產業。充分發揮澳門對接葡語國家的窗口作用，支持合作區打造中國—葡語國家金融服務平台。鼓勵社會資本按照市場化原則設立多幣種創業投資基金、私募股權投資基金，吸引外資加大對合作區高新技術產業和創新創業支持力度。支持在合作區開展跨境人民幣結算業務，鼓勵和支持境內外投資者在跨境創業投資及相關投資貿易中使用人民幣。支持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。支持合作區對澳門擴大服務領域開放，降低澳資金融機構設立銀行、保險機構准入門檻。支持在合作區開展跨境機動車保險、跨境商業醫療保險、信用證保險等業務。

（十）完善企業所得稅優惠政策。對合作區符合條件的產業企業減按 15% 的稅率徵收企業所得稅，將有利於澳門經濟適度多元發展的產業全部納入政策範圍。對企業符合條件的資本性支出，允許在支出發生

當期一次性稅前扣除或加速折舊和攤銷。對在合作區設立的旅遊業、現代服務業、高新技術產業企業新增境外直接投資取得的所得，免徵企業所得稅。

（十一）促進境內外人才集聚。制定吸引和集聚國際高端人才的政策措施，大力吸引“高精尖缺”人才，對符合條件的國際高端人才給予進出合作區高度便利，為高端人才在合作區發展提供更加優質服務。對在合作區工作的境內外高端人才和緊缺人才，其個人所得稅負超過 15% 的部分予以免徵。對享受優惠政策的高端人才和緊缺人才實行清單管理，具體管理辦法由粵澳雙方研究提出，提請粵港澳大灣區建設領導小組審定。完善外國人才簽證政策，便利國際人才參與合作區建設。支持引進世界知名大學。建設國家級海外人才離岸創新創業基地。

### 三、建設便利澳門居民生活就業的新家園

（十二）吸引澳門居民就業創業。允許具有澳門等境外執業資格的金融、建築、規劃、設計等領域專業

人才，在符合行業監管要求條件下，經備案後在合作區提供服務，其境外從業經歷可視同境內從業經歷。支持在合作區採取便利措施，鼓勵具有澳門等境外資格的醫療領域專業人才依法取得境內執業資格。高水平打造橫琴澳門青年創業谷、中葡青年創新創業基地等一批創客空間、孵化器和科研創新載體，構建全鏈條服務生態。推動在合作區創新創業就業的澳門青年同步享受粵澳兩地的扶持政策。採取多種措施鼓勵合作區企業吸納澳門青年就業。對在合作區工作的澳門居民，其個人所得稅負超過澳門稅負的部分予以免徵。

（十三）加強與澳門社會民生合作。加快推進“澳門新街坊”建設，對接澳門教育、醫療、社會服務等民生公共服務和社會保障體系，有效拓展澳門居民優質生活空間。推動全面放開澳門機動車便利入出合作區。支持澳門醫療衛生服務提供主體以獨資、合資或者合作方式設置醫療機構，聚集國際化、專業化醫療服務資源。允許指定醫療機構使用臨床急需、已在澳門註冊的藥品和特殊醫學用途配方食品，以及使用臨

床急需、澳門公立醫院已採購使用、具有臨床應用先進性（大型醫用設備除外）的醫療器械。研究支持粵澳共建區域醫療聯合體和區域性醫療中心，增強聯合應對公共衛生突發事件能力。建立合作區與澳門社會服務合作機制，促進兩地社區治理和服務融合發展。大幅降低並逐步取消合作區與澳門間的手機長途和跨境漫遊費。

（十四）推進基礎設施互聯互通。支持澳門輕軌延伸至合作區與珠海城市軌道線網聯通，融入內地軌道交通網。加快推動合作區連通周邊區域的通道建設，有序推進廣州至珠海（澳門）高鐵、南沙至珠海（中山）城際鐵路等項目規劃建設。加強合作區與珠海機場、珠海港功能協調和產業聯動。

#### 四、構建與澳門一體化高水平開放的新體系

（十五）貨物“一線”放開、“二線”管住。“一線”放開方面，對合作區與澳門之間經“一線”進出的貨物（過境合作區貨物除外）繼續實施備案管理，進一

步簡化申報程序和要素。研究調整橫琴不予免（保）稅貨物清單政策，除國家法律、行政法規明確規定不予免（保）稅的貨物及物品外，其他貨物及物品免（保）稅進入。“二線”管住方面，從合作區經“二線”進入內地的免（保）稅貨物，按照進口貨物有關規定辦理海關手續，徵收關稅和進口環節稅。對合作區內企業生產的不含進口料件或者含進口料件在合作區加工增值達到或超過30%的貨物，經“二線”進入內地免徵進口關稅。從內地經“二線”進入合作區的有關貨物視同出口，按現行稅收政策規定實行增值稅和消費稅退稅，涉及出口關稅應稅商品的徵收出口關稅，並根據需要辦理海關手續。研究調整適用退稅政策的貨物範圍，實行負面清單管理。

（十六）人員進出高度便利。“一線”在雙方協商一致且確保安全基礎上，積極推行合作查驗、一次放行通關模式，不斷提升通關便利化水平，嚴格實施衛生檢疫和出入境邊防檢查，對出入境人員攜帶的行李依法實施監管。加快推進澳門大學橫琴校區與橫琴口

岸的專用通道建設，探索在澳門大學橫琴校區與合作區之間建設新型智能化口岸，高度便利澳門大學師生進出合作區。“二線”對人員進出不作限制，對合作區經“二線”進入內地的物品，研究制定相適應的稅收政策，按規定進行監管。

（十七）創新跨境金融管理。加強合作區金融市場與澳門、香港離岸金融市場的聯動，探索構建電子圍網系統，推動合作區金融市場率先高度開放。按照國家統籌規劃、服務實體、風險可控、分步推進原則，在合作區內探索跨境資本自由流入流出和推進資本項目可兌換。指導銀行提升金融服務水平，進一步推動跨境電商等新型國際貿易結算便利化，實現銀行真實性審核從事前審查轉為事後核查。在跨境直接投資交易環節，按照准入前國民待遇加負面清單模式簡化管理，提高兌換環節登記和兌換便利性，探索適應市場需求新形態的跨境投資管理。在跨境融資領域，探索建立新的外債管理體制，試點合併交易環節外債管理框架，完善企業發行外債備案登記制管理，全面實施

全口徑跨境融資宏觀審慎管理，穩步擴大跨境資產轉讓範圍，提升外債資金匯兌便利化水平。支持符合一定條件的非金融企業，在全口徑跨境融資宏觀審慎管理框架下，根據實際融資需要自主借用外債，逐步實現合作區非金融企業外債項下完全可兌換。在跨境證券投融資領域，重點服務實體經濟投融資需求，扶持合作區具有特色和比較優勢的產業發展，並在境外上市、發債等方面給予積極支持，簡化匯兌管理。

（十八）建立高度便利的市場准入制度。實施市場准入承諾即入制，嚴格落實“非禁即入”，在“管得住”前提下，對具有強制性標準的領域，原則上取消許可和審批，建立健全備案制度，市場主體承諾符合相關要求並提交相關材料進行備案，即可開展投資經營活動。不斷放寬各類投資者在合作區開展投資貿易的資質要求、持股比例、行業准入等限制。制定出台合作區放寬市場准入特別措施。強化事中事後監管，建立與澳門銜接、國際接軌的監管標準和規範制度。

(十九) 促進國際互聯網數據跨境安全有序流動。在國家數據跨境傳輸安全管理制度框架下，開展數據跨境傳輸安全管理試點，研究建設固網接入國際互聯網的綠色通道，探索形成既能便利數據流動又能保障安全的機制。支持珠海、澳門相關高校、科研機構在確保個人信息和重要數據安全前提下，實現科學研究數據跨境互聯互通。

## **五、健全粵澳共商共建共管共享的新體制**

(二十) 建立合作區開發管理機構。在粵港澳大灣區建設領導小組領導下，粵澳雙方聯合組建合作區管理委員會，在職權範圍內統籌決定合作區的重大規劃、重大政策、重大項目和重要人事任免。合作區管理委員會實行雙主任制，由廣東省省長和澳門特別行政區行政長官共同擔任，澳門特別行政區委派一名常務副主任，粵澳雙方協商確定其他副主任。成員單位包括廣東省和澳門特別行政區有關部門、珠海市政府等。

(二十一) 組建合作區開發執行機構。合作區管理委員會下設執行委員會，履行合作區的國際推介、招商引資、產業導入、土地開發、項目建設、民生管理等職能。執行委員會主要負責人由澳門特別行政區政府委派，廣東省和珠海市派人參加，協助做好涉及廣東省事務的協調工作。粵澳雙方根據需要組建開發投資公司，配合執行委員會做好合作區開發建設有關工作。

(二十二) 做好合作區屬地管理工作。合作區上升為廣東省管理。成立廣東省委和省政府派出機構，集中精力抓好黨的建設、國家安全、刑事司法、社會治安等工作，履行好屬地管理職能，積極主動配合合作區管理和執行機構推進合作區開發建設。

(二十三) 建立合作區收益共享機制。支持粵澳雙方探索建立合作區收益共享機制，2024年前投資收益全部留給合作區管理委員會支配，用於合作區開發建設。中央財政對合作區給予補助，補助與合作區吸引澳門企業入駐和擴大就業、增加實體經濟產值、支持

本方案確定的重點產業等掛鉤，補助數額不超過中央財政在合作區的分享稅收。

（二十四）建立常態化評估機制。創新合作區國民經濟相關數據統計方式，研究編製合作區促進澳門經濟適度多元發展的指標體系，全面反映對促進澳門經濟適度多元發展的貢獻。立足橫琴土地開發現狀，合作區未來新出讓建設用地，應直接服務於支持澳門經濟適度多元發展。組織對合作區建設及促進澳門經濟適度多元發展成效開展年度評估，評估結果向粵港澳大灣區建設領導小組報告。

## 六、保障措施

（二十五）全面加強合作區黨的領導和黨的建設。堅持和加強黨的全面領導，增強“四個意識”、堅定“四個自信”、做到“兩個維護”，把黨的領導貫穿合作區開發建設全過程。落實新時代黨的建設總要求，把黨的政治建設擺在首位，適應合作區開發建設新模

式和對外開放新要求，積極創新國際化環境中黨的建設工作，把黨的政治優勢、組織優勢轉化為合作區全面深化改革和擴大開放的堅強保障。

（二十六）強化法治保障。充分發揮“一國兩制”制度優勢，在遵循憲法和澳門特別行政區基本法前提下，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。研究制定合作區條例，為合作區長遠發展提供制度保障。用足用好珠海經濟特區立法權，允許珠海立足合作區改革創新實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定。加強粵澳司法交流協作，建立完善國際商事審判、仲裁、調解等多元化商事糾紛解決機制。研究強化拓展橫琴新區法院職能和作用，為合作區建設提供高效便捷的司法服務和保障。

（二十七）加大賦權力度。支持合作區以清單式申請授權方式，在經濟管理、營商環境、市場監管等重點領域深化改革、擴大開放。有關改革開放政策措施，涉及需要調整現行法律的，由有關方面按法定程序向

全國人大或其常委會提出相關議案，經授權或決定後實施；涉及需要調整現行行政法規的，由有關方面按法定程序提請國務院授權或決定後實施。

（二十八）建立健全風險管理機制。越是開放越要注重安全，強化底線思維，增強風險防範意識，及時研究處置合作區改革開放過程中的各種風險。綜合運用稽查、核査、調查、緝私等監管手段，嚴厲打擊走私等違法犯罪活動。建立反洗錢、反恐怖融資、反逃稅金融監測管理體系，構築金融“防火牆”。財政部、稅務總局會同有關部門加強對合作區財稅政策執行的監督檢查，防止出現違法違規行為。對禁限管制、高風險商品等，依法實施口岸聯合查驗和入市監管，嚴守國家安全底線。

（二十九）加強組織實施。在粵港澳大灣區建設領導小組領導下，粵澳雙方要切實履行主體責任，加快構建開放共享、運行有效的制度體系和管理機制，高標準、高質量推進合作區建設。合作區管理委員會要

抓緊制定實施方案，按規定明確開發管理和執行機構具體組建方案和詳細職責分工。按照合作區發展新要求，修編《橫琴總體發展規劃》。中央和國家機關有關部門要結合自身職能，制定具體措施，加大對合作區建設指導支持力度，把合作區作為本領域深化改革、擴大開放的試驗田和先行區。國家發展改革委會同有關部門研究制定合作區鼓勵類產業目錄。粵港澳大灣區建設領導小組辦公室會同有關部門加強統籌協調，及時研究解決合作區建設中遇到的困難和問題，重大事項按程序向黨中央、國務院請示報告。