

# 粤港澳大湾区背景下澳门“精准联系”功能的概念、内涵与提升策略

谢来风<sup>1</sup>, 谭慧芳<sup>2</sup>

1. 综合开发研究院(中国·深圳), 深圳 518029

2. 湘南学院经济与管理学院, 郴州 423000

**摘要** 粤港澳大湾区建设背景下, 澳门在国家对外开放和发展中的“精准联系人”角色逐步向“精准联系”功能丰富和拓展。发挥和提升“精准联系”功能成为澳门长远发展战略的重要内容, 是新时代下“国家所需、澳门所长”和“一国两制”发展新实践的重要保障。面对来自土地空间、产业、区域合作、人才等方面的挑战, 澳门应强化优势、强调协同, 采取“精准连接”“精准发力”“精准施策”和“精明增长”的策略, 高质量提升“精准联系”功能, 全面深度参与粤港澳大湾区建设, 融入国家发展大局。

**关键词** 粤港澳大湾区; 澳门; 区域合作

2019年2月《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布后, 空间概念的珠三角地区和港澳地区进入“9+2”区域经济一体化发展新阶段。香港和澳门回归以来, 如何融入国家发展大局, 既是区域经济问题, 也是国家战略问题。粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)概念的提出, 不是简单的地理空间组合、经济体量加总, 而是希望创新粤港澳合作的理念、思路和路径, 找到抓手和突破口, 在以往粤港澳合作的基础上更进一步。无疑, 大湾区是澳门融入国家发展大局最直接、最重要的抓手。

澳门在国家开放和发展过程中一直担当着“精

准联系人”的角色, 特别是中国和葡语国家商贸合作服务平台(以下简称“一平台”)<sup>[1]</sup>的建设, 充分发挥了澳门历史上与葡语国家长期保持经贸往来的优势, 体现了澳门在国家发展中的重要作用。大湾区建设背景下, 澳门“精准联系人”<sup>[2]</sup>角色逐步向“精准联系”功能丰富和拓展, 澳门在国家开放和发展中的价值和功能进一步得到稳固和提升。澳门“精准联系”功能逐渐受到政府、学界和社会的认可和接受。基于该背景, 本文提出大湾区背景下澳门“精准联系”功能的概念与内容, 梳理大湾区为澳门“精准联系”功能发挥与提升带来的机遇, 分析澳门

收稿日期: 2019-11-01; 修回日期: 2019-11-10

作者简介: 谢来风, 副主任研究员, 研究方向为涉港澳事务、粤港澳大湾区、区域发展、“一带一路”等, 电子信箱: xie@cdi.org.cn; 谭慧芳(共同第一作者), 助教, 研究方向为区域经济、产业研究、城市及区域物流规划等, 电子信箱: fangfangtc@163.com

引用格式: 谢来风, 谭慧芳. 粤港澳大湾区背景下澳门“精准联系”功能的概念、内涵与提升策略[J]. 科技导报, 2019, 37(23): 92-100; doi: 10.3981/j.issn.1000-7857.2019.23.016

发挥“精准联系”功能面临的挑战,并提出在大湾区背景下的提升策略。《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出,大湾区是“一带一路”建设的重要支撑。因此,在大湾区下提升澳门“精准联系”功能,也包括了澳门精准联系内地与“一带一路”国家、精准联系大湾区与“一带一路”国家等相关内容。

## 1 澳门“精准联系”功能的概念与演变

### 1.1 澳门“精准联系”功能的概念

“精准”,是指精炼、准确。“联系”,是指联络、接洽。从现代经济特别是商事交易的角度理解,“精准联系”主要是指代理人、中介人等商事主体为促成交易向两个交易主体精准报告商业机会、精准提供商事媒介服务的经营行为。就此而言,“精准联系”是手段也是目的,是过程也是结果。

在粤港澳大湾区的发展背景下,澳门所承担的不仅是中介人、中间商的功能,也并非为实现一次性交易而进行的简单联系,而是集合了“精准联系”中介平台打造、平台经济发展、平台功能发挥等一系列战略运筹和系统协同。既精准服务国家开放与发展过程中对外经贸合作、文化交流等,也在“精准联系”过程中发展自身。一定意义上,澳门在国家发展中的“精准联系”功能,可以抽象提炼为“国家所需、澳门所长”。

### 1.2 澳门“精准联系”功能的探讨与演变

澳门“精准联系”功能的提法源于澳门“精准联系人”角色,该定位区别于香港“超级联系人”的提法。澳门发展策略研究中心经过广泛而深入地调研、座谈和论证,在2017年6月发布的《粤港澳大湾区城市群:澳门的角色、挑战与策略》研究报告中提出,将澳门在粤港澳大湾区建设和发展中的角色概括为“精准联系人”“区域商贸合作服务平台”和“‘一国两制’成功实践示范区”3个方面。同时,澳门发展策略研究中心会长萧志伟在不同场合强调,“‘精准联系人’是打造联通内地企业与葡语国家间的金融及贸易桥梁”,澳门应扮演“精准联系人”角色,为城市发展和经济增长带来更大动力。

在大湾区概念和有关规划文件不断出台的过

程中,香港“超级联系人”概念也在发生变化甚至弱化,澳门“精准联系人”也逐步向“精准联系”功能演变。这一变化首先在政府官员中得到体现。例如,澳门特别行政区政府经济财政司司长梁维特提出,要“发挥澳门精准联系功能,为大湾区构建对外交流的平台”,强调要“发挥澳门归侨侨眷资源优势,特别利用澳门精准联系内地与葡语系、欧盟及东盟国家的优势,助力大湾区‘走出去,引进来’”。而在学术界,有关澳门“精准联系”功能的研究却鲜有体现。目前,关于澳门在国家开放和发展中发挥“精准联系”功能已得到澳门学界和智库机构的认可,认为澳门应充分发挥其独有优势,瞄准利基市场,配合内地与葡语国家的供需关系。

“精准联系”功能源于澳门与葡语国家的联系优势,基于澳门与葡语国家的历史渊源,配合国家开放战略,将“联系”的对象、领域更聚焦化,提出澳门“精准联系”的功能定位。在已经发布的《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》<sup>[1]</sup>和《粤港澳大湾区发展规划纲要》<sup>[4]</sup>中,均强调了澳门与葡语国家的联系优势。这一优势需进一步释放、强化,进而打造中国与葡语国家商贸合作服务平台,并向文化、金融、旅游、中医药等领域延伸,这也恰恰适应了澳门经济适度多元的发展需要。因此可以说,澳门“精准联系”功能是随着大湾区有关概念和文件的变化而演变的(表 1<sup>[3-6]</sup>)。

## 2 澳门“精准联系”功能的内涵

澳门长期以来一直扮演着“联系人”角色,发挥着“联系”功能。较之香港“超级联系人”的角色,由于面积、人口、经济产业结构等内外部因素,澳门更多的是强化和提升“精准联系”功能,力避“粗放联系”“全面联系”。这需要着力发掘并充分发挥澳门难以替代的联系功能,不断地巩固澳门在大湾区发展格局中的中心城市定位,加快融入国家发展大局。具体可从4个方面理解澳门“精准联系”功能。

### 2.1 “精准联系”是澳门融入国家发展大局的首要担当

改革开放以来,澳门在国家对外开放中发挥了

表1 粤港澳大湾区及澳门“精准联系”功能的有关演变

Table 1 Transformation of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and Macao's "The Precise Connecting Function"

| 时间       | 主要内容   |
|----------|--|
| 2015年3月  | 国家发改委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，明确提出“打造粤港澳大湾区”   |
| 2016年3月  | 国家“十三五”规划纲要提出“支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区建设”   |
| 2017年3月  | 在十二届全国人大第五次会议上，国务院总理李克强在政府工作报告中提出，“要推动内地与港澳深度合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家发展和对外开放中的地位与功能”  |
| 2017年6月  | 澳门发展策略研究中心发布《粤港澳大湾区城市群：澳门的角色、挑战与策略》，首次提出澳门需发挥“精准联系人”的角色作用  |
| 2017年7月  | 国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府经协商制定并发布《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》，“推进澳门建设世界旅游休闲中心，打造中国与葡语国家商贸合作服务平台，建设以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地，促进澳门经济适度多元可持续发展”                          |
| 2017年10月 | 习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会报告中指出，“要支持香港、澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作”   |
| 2018年11月 | 澳门特别行政区政府发布《2019年财政年度施政报告》，提出要积极鼓励企业和居民融入国家发展大局，特别是配合参与粤港澳大湾区的建设，坚持以“优势互补、互利共赢”的原则，充分利用澳门“小而优、小而精”的特点，进一步发挥“精准联系”的功能   |
| 2019年2月  | 中共中央、国务院发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》，提出需“发挥澳门与葡语国家的联系优势，依托中国与葡语国家商贸合作服务平台，办好中国—葡语国家经贸合作论坛(澳门)，更好发挥中葡合作发展基金作用，为内地和香港企业与葡语国家之间的贸易投资、产业及区域合作、人文及科技交流等活动提供金融、法律、信息等专业服务，联手开拓葡语国家和其他地区市场” |

重要作用，澳门经济社会也取得了长足发展。基于“一中心一平台一基地”定位<sup>[7]</sup>，澳门为增进世界对中国的了解、加强中国与世界各国特别是葡语国家经贸合作做出了重要贡献，有力推动了国家对外开放新格局的形成。随着国家在全球治理中地位和影响力的上升、功能角色的提升，澳门在国家对外开放中的功能和作用也要随之变化，这不仅是国家对澳门的新要求，也是澳门自身发展的必然选择。新时代下，澳门要加快融入国家发展大局，而以“精准联系”功能服务国家发展需要、保持澳门可持续发展，是其首要担当。

## 2.2 “精准联系”是澳门实现经济适度多元发展的重要抓手

经济适度多元发展战略是澳门的必然选择和长远战略。2004年，澳门特别行政区政府颁布促进经济多元化政策。2005年度澳门特别行政区政府施政报告指出，“政府将持之以恒地推动产业结构

的适度多元化发展方向。政府亦将继续扶助有发展潜质的新兴产业，努力催生新的经济增长点，创造更为多元的就业空间。”2016年《澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020)》指出，“优先培育发展会展、中医药、文化创意产业，是澳门经济适度多元发展的产业策略。”2019年政府施政报告专设一节论述“精准培育新兴产业成长，创新引领经济适度多元”，提出要继续促进会展业发展，巩固和扩大粤澳合作中医药科技产业园的重要成果，加大力度培育文化创意产业，培育特色金融成长，利用澳门海域地理区位和制度政策等优势。多年来，澳门在旅游、会展、中医药、文化创意、特色金融、海洋经济方面，研究出台了专项规划及相关政策以推动其发展。

与此同时，国家高度支持澳门实现经济适度多元发展。2006年，国家“十一五”规划明确提出“支持澳门发展旅游等服务业，促进澳门经济适度多元发展”。2011年，国家“十二五”规划提出“支持港

澳培育新兴产业支持澳门推动经济适度多元化,加快发展休闲旅游、会展商务、中医药、教育服务、文化创意等产业”。2016年,国家“十三五”规划提出“支持澳门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,积极发展会展商贸等产业,促进经济适度多元可持续发展”。2017年,《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》提出“建设以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地”。2019年,《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出支持澳门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。由此,“一中心一平台一基地”的格局基本形成,构成澳门多元发展战略的主体内容。澳门经济适度多元发展需要与发挥“精准联系”功能相结合。充分发挥“精准联系”功能的过程,就是澳门实现经济适度多元发展的过程。

### 2.3 “精准联系”是澳门构建中葡经贸往来和文化交流的平台载体

由于法律制度、文化、社会习惯等差异,中国企业“走出去”,中国商品、技术或劳动力向葡语国家输出时,很容易遭遇水土不服。中国制造、中国文化向葡语国家进行传递和输出,需要能够了解两者差异并从中调解和斡旋的“联系人”,需要能够把双方要素资源聚集起来并互动交流的物理空间或虚拟平台。“精准联系”功能的载体作用,就是利用澳门对中葡语言、法律、交易规则、文化和习惯差异的理解优势,利用澳门本地空间和人才,为中葡经贸往来和文化交流提供载体支持。目前,澳门发挥“精准联系”功能的载体建设已经取得一定成效。在中央政府大力支持下,中葡论坛4届部长级会议在澳门成功举办,论坛常设秘书处、中葡论坛(澳门)培训中心均设在澳门。创办于2008年的“中国-葡语国家文化周”系列活动,迄今已成功举办11届,成为促进中国与葡语国家文化交流的重要载体。

### 2.4 “精准联系”是打造中葡金融服务平台的重要通道

澳门是自由港,实行简单低税制,资金进出自

由。法律制度、会计报表、商业运作准则等与葡语国家接轨,具备成为中国与葡语国家金融服务平台的条件。当前中国对外开放力度持续加大,资本开放是重要的一环。“沪港通”和“深港通”是中国融入全球资本市场的有益尝试。改革开放再出发面临中美贸易摩擦加剧、英国脱欧等复杂的外部环境,中国需要加快金融开放和人民币国际化步伐,需要进一步深化与葡语国家之间的金融合作。2018年12月12日,中华(澳门)金融资产交易股份有限公司(简称澳门金融交易所)挂牌成立。2019年10月,澳门金融管理局在澄清市场谣言时表明,以人民币计价的澳门证券交易所正在研究中。澳门葡语国家人民币清算中心和新型信用保险制度正有序发展。这些都为澳门金融业在大湾区背景下进一步发展奠定基础。澳门“精准联系”功能的信道作用,就是利用澳门与葡语国家金融市场“软件相通”的优势,为打造中国与葡语国家金融服务平台提供通道。

## 3 粤港澳大湾区背景下澳门提升“精准联系”功能迎来重大机遇

### 3.1 全面支持澳门融入国家发展大局

中央坚定支持港澳参与大湾区建设。习近平总书记在会见香港、澳门各界庆祝中国改革开放40周年访问团时的讲话中指出,粤港澳大湾区建设等国家战略实施是港澳发展的新的重大机遇。国务院副总理韩正强调大湾区建设“要以让老百姓得实惠为出发点和落脚点”,要“实施好港澳居民证件便利化、进一步便利港澳居民到内地创业就业”等政策措施,要“支持香港、澳门融入国家发展大局,为港澳发展注入新动能、拓展新空间”,要“积极回应港澳社会关切,注重法治化、市场化方式协调解决大湾区合作发展中的问题”。《粤港澳大湾区发展规划纲要》开宗明义指出,“建设粤港澳大湾区,既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试,也是推动‘一国两制’事业发展的新实践。”《粤港澳大湾区发展规划纲要》编制的目的,即为全面贯彻党的十九大精神,全面准确贯彻“一国两制”方针,充分发挥粤港澳综合优势,深化内地与港澳合

作,进一步提升粤港澳大湾区在国家经济发展和对外开放中的支撑引领作用,支持香港、澳门融入国家发展大局,增进香港、澳门同胞福祉,保持香港、澳门长期繁荣稳定,让港澳同胞同祖国人民共担民族复兴的历史责任、共享祖国繁荣富强的伟大荣光。这些充分表明中央高度重视和积极回应港澳在大湾区建设中的诉求。澳门应从国家需要和澳门发展角度,深入研究自身诉求,争取中央政策支持。

### 3.2 澳门在区域合作中的地位得到提升

澳门与香港、广州、深圳被确定为大湾区中心城市。除了澳门原有功能和定位外,粤港澳大湾区将建设“广州-深圳-香港-澳门”科技创新走廊,支持澳门建设中医药科技产业发展平台。融入国家科技创新体系,这既表明澳门科技创新的努力得到国家认可,也表明澳门在大湾区的话语权得到进一步强化。此外,澳门在旅游会展、特色金融、中医药等行业具有独特优势,在大湾区协同发展格局中能够找到属于自己的位置。充分利用好在区域合作中不断提升和强化的地位和影响,将有力促进澳门经济适度多元化发展和高质量发展。

### 3.3 区域合作为澳门提供更多发展空间的机遇

粤港澳大湾区建设与“一带一路”建设紧密联系、有机统一。大湾区是“一带一路”建设的重要支撑,“一带一路”是大湾区建设的重要平台。一定意义上,大湾区建设发展的过程,是支撑、落实、促进“一带一路”建设的过程,是在深化区域合作、固本培元基础上不断对外开放、向外发展的过程。澳门具有典型的开放型、外向型经济特征,是中国与葡语国家商贸合作服务平台,如果此前更多地是“单独向外”,那么现在则是和粤港澳大湾区其他城市“协同向外”。大湾区的综合实力和溢出能力,将为澳门扩大发展空间提供机遇。

### 3.4 “城市群发展”模式助力澳门可持续发展

当今时代,城市发展不再受限于行政界线,“城邦经济”正在向区域经济转型发展。借助软硬件基础设施联通,推进大区域、广覆盖的要素资源配置整合,通过城市群协同发展,持续优化提升城市的功能结构,已经成为世界潮流。粤港澳大湾区为澳门与

周边地区紧密融合,进入城市群发展时代,提供了黄金机遇。粤港澳大湾区居民文化和生活习俗同宗同源,深度融入大湾区,与周边城市协同发展,有助于澳门在更大的范围内探索解决产业、就业、住房、养老等问题。

## 4 粤港澳大湾区背景下澳门提升“精准联系”功能面临的挑战

总体来看,澳门回归20年来,其经济社会获得了长足发展,实现了经济繁荣和社会稳定,成为“一国两制”实践的典范。但澳门长期存在的、较难解决的深层次问题,对澳门参与大湾区建设形成一定制约。例如,大湾区建设对澳门科技创新、金融功能、产业适度多元化、智慧城市建设等提出了新目标、新要求,澳门正面临着新挑战。

### 4.1 土地空间狭小,城市发展受制约

长期以来,由于土地空间狭小,澳门发展受到很大制约。特别是近年来澳门人口规模快速增加,土地空间资源紧缺矛盾日益突出。澳门已成为全球人口密度最高的城市之一,现有总人口65.89万,陆地面积只有32.9 km<sup>2</sup>,人口密度高达2.1万人/km<sup>2</sup>。根据《澳门人口政策研究报告》及《澳门特别行政区城市发展策略(2016—2030年)》,至2025年,澳门总人口预计将达到75万人;至2031年,总人口将达到80.25万人。然而,目前澳门特别行政区的土地开发强度已超过70%,远高于国际上20%的宜居标准和30%的警戒线水平。超高的人口密度和土地开发强度,对澳门城市未来发展和提升带来巨大挑战。澳门要抓住大湾区建设的机遇,吸引国际国内优质要素资源汇聚,实现经济社会新一轮繁荣发展,土地空间短缺成为一个现实而迫切的挑战。

### 4.2 产业发展单一,新兴产业内生动力不足

目前,澳门产业发展仍呈现出博彩业“一业独大”的现状<sup>[8]</sup>。博彩业增加值比重占比约50%,如图1<sup>[9]</sup>所示。

近年来,澳门实行经济产业垂直多元化的发展理念,即在做大做强博彩旅游业的同时,逐步延伸产业链条,发展综合性旅游业、会议展览业、航空运

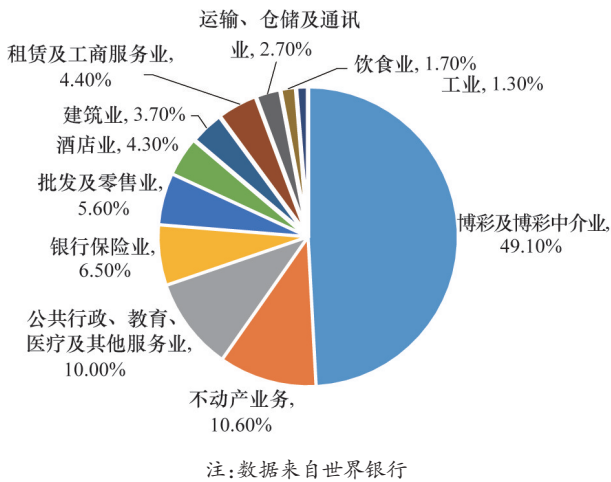


图1 2017年澳门产业结构

Fig. 1 Structure of Macao's industry in 2017

输业等,虽然这些产业有了明显提升,但形成核心竞争力还需时日。澳门科创能力具备一定潜力,有4所国家重点实验室(表2),澳门大学微电子研究跻身世界十强。但由于产业配套不足、市场空间有限、产学研难以有效整合等,培育和发展新兴产业成效不彰。共同构建并融入大湾区现代产业体系,有效推进产业适度多元发展,在“广州-深圳-香港-澳门”科技创新走廊这一湾区重大建设中真正发挥作用,都需要在新兴产业上下力气,这是澳门提升“精准联系”功能面临的较大挑战。

表2 澳门国家重点实验室

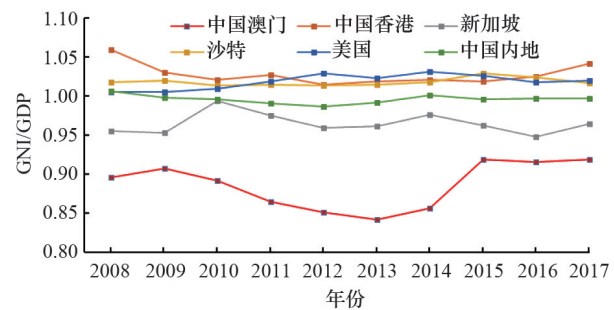
Table 2 National laboratories in Macao

| 申请单位   | 国家重点实验室伙伴实验室                | 伙伴实验室主任名称 | 科学技术部批准年份 |
|--------|-----------------------------|-----------|-----------|
| 澳门大学   | 中药质量研究国家重点实验室伙伴实验室          | 王一涛       | 2002      |
| 澳门大学   | 模拟与混合信号超大规模集成电路国家重点实验室伙伴实验室 | 马许愿       | 2011      |
| 澳门大学   | 智慧城市物联网国家重点实验室伙伴实验室         | 宋永华       | 2018      |
| 澳门科技大学 | 月球与行星科学国家重点实验室伙伴实验室         | 张可可       | 2018      |

注:根据公开资料整理。

### 4.3 产业外溢较弱,对外辐射带动功能不足

城市在区域中的地位,取决于城市在区域发展中功能的发挥。比较而言,澳门在区域发展中的功能有待强化。在区域发展中,微小经济体的特点是对外辐射功能不足。一方面,澳门博彩业“一业独大”局面短期内较难改变。2017年,澳门博彩业占比49.1%(较2016年上升2.5%),加上与其紧密相关的批发及零售(5.6%)、酒店(4.3%)、租赁及工商服务(4.4%)等,合计占比超过60%。然而,博彩业是特殊政策性行业,无法外溢至内地及周边地区,与创新科技、工业制造等产业关联度低,较难形成辐射带动效应;另一方面,澳门企业向外发展的能力也比较有限。世界银行数据显示,近10年中国澳门地区国民收入总值(GNI)与中国内地生产总值(GDP)比值平均值为0.89,与中国香港(1.03)、美国(1.02)、沙特(1.02)、中国内地(1.0)和新加坡(0.97)等相比明显偏低。说明澳门居民和企业在全球各地的投资发展能力有待提升(图2)。



注:数据来自澳门统计暨普查局

图2 澳门等地GNI与GDP比值(2008—2017年)

Fig. 2 GNI and GDP of Macao and selected countries/regions from 2008 to 2017

另外,根据澳门统计暨普查局数据,2015—2017年,澳门新增企业数量比较稳定,而且近7成新企业都是在澳门本土成立的(表3),说明澳门居民和企业向外发展的意愿和能力不足。因此,尽管澳门在粤港澳大湾区被定位为中心城市之一,但如何发挥核心城市的功能,成为周边城市的引擎和带动,是澳门提升“精准联系”功能面临的挑战。

表3 按所在地新增澳门企业数量(2015—2017年)

Table 3 Number of newly registered companies by location from 2015 to 2017

| 国家或地区             | 2015年 |      | 2016年 |      | 2017年 |      |
|-------------------|-------|------|-------|------|-------|------|
|                   | 数量    | 占比/% | 数量    | 占比/% | 数量    | 占比/% |
| 中国澳门              | 3300  | 66.3 | 2943  | 67   | 3390  | 65.5 |
| 中国内地              | 464   | 9.2  | 369   | 8.4  | 433   | 8.4  |
| 中国香港              | 376   | 7.5  | 286   | 6.5  | 378   | 7.3  |
| 亚洲其他国家或地区(包括中国台湾) | 72    | 1.4  | 71    | 1.6  | 46    | 0.9  |
| 欧洲                | 69    | 1.4  | 63    | 1.4  | 68    | 1.3  |
| 美洲                | 61    | 1.2  | 112   | 2.6  | 24    | 0.5  |
| 其他                | 681   | 13   | 548   | 12.5 | 838   | 16.1 |
| 合计                | 5023  | 100  | 4392  | 100  | 5177  | 100  |

注:数据来自澳门统计暨普查局。

#### 4.4 区域合作不强,与周边城市协同有待提升

澳门需要处理好与大湾区其他城市的合作与竞争关系。一是澳门作为珠江西岸重要的核心城市,需要处理好与珠三角西部城市的产业横向对接和产业链平面分工,形成良性的竞争合作关系;二是横琴开发建设是国家自贸试验区战略的重要组成部分,澳门需要妥善处理好与横琴的关系,使之成为澳门融入大湾区的重要平台;三是港珠澳大桥的开通改善了珠三角西部城市与香港的联系,有利于香港经济辐射外溢至珠三角西部地区,澳门需要处理好与香港发展的关系,实现与香港、珠江东西两岸城市共同发展的格局。在大湾区背景下,澳门“精准联系”功能一定意义上是协同对外实现“精准联系”。如果与周边城市协同发展受阻,则这一功能也必定弱化。

#### 4.5 人才缺口增大,高端人才支撑不足

根据有关调研,未来3~6年,澳门银行业人才缺口在750~1500人之间,资讯科技专业人才缺口在7000~12000人之间,建筑及土木工程技工缺口近1万人。2013年以来,澳门以管理人员及具备特别资格的技术人员身份申请居留的个案数量为2350人,年均仅为392人。由于人才引进政策相对审慎,澳门科技、金融、会展、中医药等新兴产业高端人才,法律、会计、咨询等高端专业人才普遍紧缺,对澳门在大湾区建设中发挥优势形成制约(表4)。

表4 以管理人员及特别资格的技术人员身份申请居留的个案(2013—2018年)

Table 4 Number of residence application by managers and technicians from 2013 to 2018

| 年份   | 申请个人 | 获准个案 | 获准个数 |
|------|------|------|------|
| 2013 | 587  | 251  | 453  |
| 2014 | 436  | 277  | 506  |
| 2015 | 482  | 81   | 150  |
| 2016 | 305  | 99   | 209  |
| 2017 | 308  | 231  | 412  |
| 2018 | 232  | 25   | 51   |
| 合计   | 2350 | 964  | 1781 |

注:根据澳门贸易投资促进局数据整理。

## 5 粤港澳大湾区背景下澳门提升“精准联系”功能的策略

基于上述分析,在大湾区建设的背景下,结合澳门实际,将《澳门总体规划》《澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020)》《澳门旅游业发展总体规划》等本地规划与粤港澳大湾区建设相关规划和部署有机衔接,采取适合自身的务实发展策略,抢抓机遇,应对挑战,强化优势,采取“精准连接”“精准发力”“精准施策”和“精明增长”策略,高质量提升“精准联系”功能,巩固区域发展地位,实现可持续发展。

### 5.1 精准连接

澳门“精准联系”功能首先要确定联系的区域和对象,即解决“联系谁”的问题。基于澳门的地缘特征及与葡语国家的历史渊源,澳门精准联系的对象有以下3个方面:一是精准联系内地与“一带一路”沿线特别是葡语国家。打造“中国-‘一带一路’沿线特别是葡语国家”服务平台,即中国与“一带一路”特别是葡语国家经贸文化交流枢纽。针对澳门本土所需与国家所需,联合法律、会计等市场服务中介,共同引进产业要素资源,有序推进双边贸易协议签订,吸引葡语国家高端要素资源集聚澳门或经澳门流入内地。二是精准联系大湾区与“一带一路”沿线特别是葡语国家。打造“湾区城市-‘一带一路’沿线特别是葡语国家”服务平台。充分

发挥澳门自由贸易港特殊优势,为大湾区构建现代产业体系、建设国际科技创新中心、打造优质生活圈、实现高质量发展提供中介服务。三是精准联系粤港澳大湾区城市。打造“湾区城市-湾区城市”服务平台。积极响应大湾区其他10个城市特别是广东珠三角9个城市的发展需求,利用国家对港澳融入发展大局的政策支持,探索“澳门+”合作模式,与大湾区其他城市共同拓展传统产业,共同探索新兴产业。发挥澳门“国内境外”特殊制度优势,为大湾区珠三角城市提供独特的政策环境和“跳板”,促进湾区内地城市之间以澳门为中介的产业合作和产业融合。

## 5.2 精准发力

在“一带一路”建设和粤港澳大湾区建设之间的要素资源对接上精准发力,包括澳门本地与其他地区的要素资源对接,中国与葡语国家的要素资源对接、大湾区城市之间的要素资源对接。促进要素资源对接是澳门强化和提升“精准联系”功能的主要任务,也是精准发力的重点所在。向湾区城市或葡语国家直接输出澳门本地优势产业和要素资源,推动经济增长;引入澳门本地缺乏的高端要素资源,优化澳门经济结构,发展落地经济、本地经济和平台经济;利用联系优势,为内地和湾区城市与葡语国家要素资源交换和转化提供平台和服务,均为澳门精准发力的领域。其中科技创新、中医药、特色金融等方面的资源对接是精准发力的重点。

## 5.3 精准施策

精致施策是落实“精准联系”功能的具体施政方针,澳门特别行政区政府施政应在4个方面精致施策。一是经济适度多元化发展。正视博彩业“一业独大”的两面性,通过强化对外投资力度、加大外资利用等方式优化产业结构。充分利用澳门财政的资金优势,为澳门提升“精准联系”功能提供资金支持,进一步吸引大型国企和民企落户澳门,带动澳门民间资本和中小企业“拼船出海”。二是发展空间挖掘。正视澳门土地供应不足对产业发展的制约,在澳门管辖范围内寻求填海、城市更新、功能调整等途径优化已有空间,在澳门管辖范围外寻求

飞地经济、区域联通、区域合作等方式增量空间。三是内部功能打造和外部市场拓展。内部市场围绕“一中心一平台一基地”3个方面打造核心功能,同时兼顾开拓“一带一路”葡语国家市场,推动澳门特色金融、旅游、中医药、会展等产业向葡语国家输出,扩大海外市场。四是资源引进。正视澳门高端人才不足、科创资源缺乏等短板,积极从大湾区和“一带一路”国家,特别是葡语国家输入澳门发展所需的人才和先进技术,为澳门进入新一轮科创竞争奠定基础。

## 5.4 精明增长

澳门提升“精准联系”功能,必须重视平衡发展和保护的关系,寻求经济增长、社会发展和生态环境保护之间的平衡点,实现可持续发展。一是推动现有土地的再开发,提高城市土地利用效率。完善城市交通网络和基础建设,将现代建筑与文创产业有机结合,打造澳门特色的空间发展格局。二是充分调动政府、企业、社团及公民的积极参与。坚持市场主导、政府运作、市民参与,努力营造良好的创新创业环境。推进科创、金融、商贸、葡语翻译、法律等人才培养,有针对性地引入外籍人才完善澳门人才结构。三是统筹“一中心一平台一基地”的战略发展定位和建设推进步骤,立足各自的基础和优势,注重特色发展,为澳门参与国家发展奠定坚实基础。

## 6 结论

从长远看,澳门提升“精准联系”功能是国家发展战略所需,更是澳门为实现可持续发展、保持长期繁荣稳定的重要保障。在粤港澳大湾区建设背景下,澳门提升“精准联系”功能不但有地理空间和腹地支撑,更有国家政策支持 and 助力,是重要的发展机遇和窗口期。澳门提升“精准联系”功能,对于国家对外开放和发展具有重要的价值意义,澳门提升“精准联系”功能是新时代下“国家所需,澳门所长”和“一国两制”发展新实践的重要内容。

**致谢** 本文内容部分来自综合开发研究院(中国·深圳)研究组为澳门发展策略研究中心完成的有关澳门“精准联系”功能的研究报告,研究组主要成员包括郭万达、张玉阁、王万里、李佳桢、文雅靖、杨秋荣等。

### 参考文献(References)

- [1] 中国政府网.《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》[EB/OL]. (2011-03-16)[2018-09-03]. [http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm).
- [2] 澳门发展策略研究中心. 粤港澳大湾区城市群: 澳门的角色、挑战与策略[EB/OL]. [2019-06-06]. <http://wk.ask-ci.com/details/eb8dc4ec20fb470ebae6d6abf824efb8/>.
- [3] 国家发展和改革委员会. 深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议[EB/OL]. [2019-05-02]. <http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201707/W020170704333479293820.pdf>.
- [4] 中国政府网. 粤港澳大湾区发展规划纲要[EB/OL]. (2019-02-18)[2019-08-05]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1).
- [5] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27)[2019-08-02]. <http://acftu.people.com.cn/n1/2017/1019/c67560-29596282.html>.
- [6] 中华人民共和国澳门特别行政区政府. 2019年财政年度施政报告[R]. 澳门, 2018.
- [7] 澳门特别行政区政府. 澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020年)[EB/OL]. <https://www.gov.mo/zh-hans/>.
- [8] 萧志伟, 戴华浩, 吕开颜. 澳门经济适度多元化发展问题的思考[J]. 港澳研究, 2016(4): 52-59.
- [9] 澳门统计暨普查局. 澳门统计年鉴2018[EB/OL]. [2019-11-02]. <https://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=d45bf8ce-2b35-45d9-ab3a-ed645e8af4bb>.

## Concept, connotation and promoting strategy of Macao's "the precise connecting function" in the context of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

XIE Laifeng<sup>1</sup>, TAN Huifang<sup>2</sup>

1. China Development Institute (China·Shenzhen), Shenzhen 518029, China

2. School of Economics and Management, Xiangnan University, Chenzhou 423000, China

**Abstract** In the context of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area development, Macao's role in China's opening up and development has transferred from "the precise connector" to "the precise connecting function". Exerting and promoting "the precise connecting function" is an important part of Macao's long-term development strategy, and is the fundamental assurance of "nation's needs, Macao's specialities" and practice of "one country, two systems" in China's new development era. To meet the challenges from land, industries, regional cooperation, talents and so forth, Macao needs to strengthen the advantages and regional coordination, and to exert strategy of precise connection, precise striving, precise governance and smart growth. By doing so, Macao can promote "the precise connecting function" to a high level, comprehensively and deeply participate in the development of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, and can connect to national development.

**Keywords** Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Macao; regional cooperation ●



(责任编辑 王志敏)