



粵港澳合作平台：前海、橫琴及南沙實施方案比較

作為粵港澳大灣區建設的戰略性合作平台及廣東自貿區的三大片區，深圳前海、珠海橫琴和廣州南沙肩負著深化改革、擴大開放、促進合作的試驗和示範功能。中共中央、國務院於2021年9月發佈《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》(簡稱《橫琴方案》)和《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》(簡稱《前海方案》);時隔半年之後，國務院於2022年6月24日印發《廣州南沙深化面向世界的粵港澳全面合作總體方案》(簡稱《南沙方案》)。

整體而言，前海、橫琴和南沙的最新實施方案有不少共通點，但在發展方向上又各具特色，比如前海強調「深港合作」，橫琴主打「粵澳合作」，南沙則要求「協同港澳、面向世界」。同時，推動三區建設的具體措施亦各有側重，包括方案中有關戰略定位、科技創新、產業發展、港澳開放(對接港澳規則)、稅收優惠政策、以及社會民生建設等。本文將簡要比較這三個粵港澳合作平台改革實施方案中的政策要點(詳見附件表1)，以及當中值得香港留意的機遇和挑戰。

前海、橫琴和南沙方案比較

在發展目標方面，前海、橫琴和南沙三個合作區均提到與港澳做好規則銜接、機制對接，藉以「倒逼」當地加快營商環境的完善。《南沙方案》提到，「到2025年市場化法治化國際化營商環境基本形成，到2035年國際一流的營商環境進一步完善，攜手港澳建成高水準對外開放門戶」；《前海方案》表示，「到2025年建立健全更高層次的開放型經濟新體制，初步形成具有全球競爭力的營商環境；到2035年高水準對外開放體制機制更加完善，營商環境達到世界一流水準」；《橫琴方案》中則指，「著力構建橫琴與澳門一體化高水準開放的新體系，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」。

在戰略定位方面，《前海方案》的首要任務是「打造全面深化改革創新試驗平台」；反映了中央對前海在探索創新性體制改革方面的角色寄予厚望，希望透過發揮深港合作這一特色鮮明兼且得天獨厚的優勢，為全國現代服務業的發展提供經驗和樹立標竿，前海亦因此而獲准在區內實行超越深圳、「比特區更特」的先行先試政策。《橫琴方案》中排在首位的戰略定位是「發展促進澳門經濟適度多元的新產業」，印證了建設橫琴的初心是為澳門產業多元發展和擴闊發展空間創造條件。至於《南沙方案》的首要定位則是「加快建設科技創新產業合作基地」，反映南沙將集聚各類創新資源，主攻科技創新。

事實上，在大灣區打造國際科創中心的背景下，前海、橫琴和南沙在各自的發展方案中均對科技創新予以高度重視；其中一個共通的發展方向是要借助港澳在基礎研究、創新人才、資金融通等方面的長處，加強在創科成果轉化和下游產業化等環節上的跨境融合與協作，藉此延展創科產業增值鏈，打造全鏈條式的創新生態系統。例如，《南沙方案》對與香港的科研合作著墨甚多，並提出了具體的行動措施，表示將「推動粵港澳科研機構聯合組織實施一批科技創新項目，共同開展關鍵核心技術攻關，強化基礎研究、應用研發及產業化的聯動發展」；文件中多處點名香港科技大學（廣州）分校，冀望將之打造成為拉動南沙創科發展的核心引擎，比如「建設香港科技大學科創成果內地轉移轉化總部基地，積極承接香港電子工程、電腦科學、海洋科學、人工智能和智慧城市等領域創新成果轉移轉化。打造具競爭力的中試和應用推廣基地」。方案還特別提到，「鼓勵科研設備進口，允許港澳科研機構因科研、測試、認證檢查所需的產品和樣品免於強制產品認證」等。

《前海方案》和《橫琴方案》中亦不乏類似的提法。前者指出要「聚焦人工智能、健康醫療、金融科技、智慧城市、物聯網、能源新材料等港澳優勢領域，大力發展粵港澳合作的新型研發機構。促進港澳和內地創新鏈對接聯通，推動科技成果向技術標準轉化。完善國際人才服務、創新基金、孵化器、加速器等全鏈條配套支持措施，推動引領產業創新的基礎研究成果轉化」；後者則著眼於利用鄰近澳門高校的科研實力，提出「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」。

產業發展方面，前海、橫琴和南沙除了因地制宜地提出要發展特色金融、商貿、物流及現代服務業之外，後兩者還強調發展先進製造業和高端製造；這可能與當地的土地資源相對豐富有關。南沙要「加快建設智能網聯汽車產業園，推進智能純電動汽車研發和產業化，大力發展工業機器人和服務機器人，推進無人機、無人艇等無人系統產業發展。建設國家科技興海產業示範基地，推動海洋能發電裝備、先進儲能技術等能源技術產業化」等。《橫琴方案》則提到「大力發展積體電路、電子元器件、新材料、新能源、大資料、人工智慧、物聯網、生物醫藥產業。加快構建特色晶片設計、測試和檢測的微電子產業鏈」，以及「發展中醫藥等澳門品牌工業」。

在推進與港澳融合方面，前海、橫琴和南沙均獲准在「CEPA」的框架下先行先試，就擴大對港澳服務業的開放進行試點。《南沙方案》回應了業界的呼聲，進一步放寬香港專業人士和金融服務機構在內地提供服務的准入門檻；例如，「對具有香港協會（學會）資格的香港建築師、結構工程師、建築測量師與內地相應協會會員資格互認。允許取得建築及相關工程諮詢等香港相應資質的企業和專業人士經備案後直接提供服務。支持符合條件的港澳投資者依法申請設立證券公司、期貨公司、基金公司。積極支援南沙參與粵港澳大灣區保險服務中心設立」。

《前海方案》亦加大對港澳服務業的開放力度，例如「在服務業職業資格、服務標準、認證認可、檢驗檢測、行業管理等領域，深化與港澳規則對接」，並對擴大金融業和法律事務等領域的開放作出部署。《橫琴方案》引入「『一線』放開、『二

線』管住」的創新方法，為港澳貨物進出和兩地人才流動帶來極大的便利；同時亦強化對港澳的金融開放以及推進互聯網數據有序流通，例如「加強金融市場與澳門、香港離岸金融市場的聯動，探索跨境資本自由流入流出和推進資本項目可兌換。支持珠海、澳門相關高校、科研機構在確保個人資訊和重要資料安全前提下，實現科學研究資料跨境互聯互通」等。

至於稅收優惠方面，前海及橫琴在新區設立伊始就對列入優惠產業目錄的企業實行 15% 的稅率，以及對境外高端人才和緊缺人才給予財政補貼，使得其個人所得稅的實際稅負不超過 15%。在過往的基礎上，雖然《前海方案》表示對企業的稅收優惠不會擴展到擴區後的全部地域，但《橫琴方案》則有所突破，對境內外高端和緊缺人才的個人所得稅負中超過 15% 的部分直接予以免徵，並對澳門居民的個人所得稅負超過澳門稅負的部分亦予以免徵。相比之下，南沙自新區設立以來一直未能實施與前海、橫琴看齊的稅收優惠政策，在吸引企業進駐和境外人才方面難免有所「輸蝕」；故此次《南沙方案》在企業和個人的稅收優惠上作出了大幅改善，對在先行啟動區內從事鼓勵類產業的企業按 15% 稅率徵收企業所得稅，並對在南沙工作的港澳居民直接免徵個人稅稅負中超出港澳稅負的部分，即南沙的「雙 15%」政策等同於在區內實施與港澳趨同的稅負環境。

值得一提的是，前海、橫琴和南沙紛紛加緊在智能製造、現代服務業等領域發力；雖然他們在各自的方案中均提及加強與港澳的跨境合作和錯位發展，但在一些產業佈署和主攻方向上與港澳存在競爭亦是不容否認的事實。例如，《南沙方案》提到以南沙港為基礎，發展航運金融、船舶管理、海事糾紛解決等海事服務，打造國際海事服務產業集聚區；《前海方案》積極對標金融、法律仲裁、會展等香港擁有優勢或努力發展的領域；《橫琴方案》亦提到打造具有國際影響力的展會平台等。

觀察與小結

在國家深化改革開放的背景下，前海、橫琴和南沙被賦予了一項共同的歷史使命，就是要擔當戰略性合作平台和制度創新「引爆點」，借助港澳兩個特區高度開放和國際化的優勢，引領大灣區在體制改革和機制重塑上「先拔頭籌」，並為國家構建更高水平的對外開放新格局探路。

值得注意的是，香港今後一方面要繼續發揮一己之長，更主動地與前海、橫琴和南沙加強合作，攜手開拓更多產業新機遇；另一方面亦應密切關注並積極利用對方在資源、市場上的固有優勢以及在制度改革、人才匯聚、政策優惠等方面的新優勢，以彌補自身的發展短板和強化關鍵性的競爭能力。既要以「香港所長」服務「國家所需」，更要以「灣區所長」助攻「香港所短」；方能在融入國家發展大局和參與粵港澳大灣區建設的同時，為本港自身發展持續注入新動力和打開更寬闊的空間。

2022 年 7 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附表1：廣州南沙、珠海橫琴和深圳前海的最新發展方案要點比較

	南沙	橫琴	前海
實施範圍	<ul style="list-style-type: none"> 總面積約 803 平方公里，以南沙灣、慶盛樞紐、南沙樞紐為先行啟動區，約 23 平方公里 	<ul style="list-style-type: none"> 總面積約 106 平方公里 	<ul style="list-style-type: none"> 總面積由 14.92 平方公里擴展至 120.56 平方公里。
進駐港企*	<ul style="list-style-type: none"> 港資企業達 3,649 家，佔全區總數的 79.6% 合同利用港資 703.1 億美元，佔全區總額的 91.2%；實際利用港資 77.1 億美元，佔 64.7% 	<ul style="list-style-type: none"> 註冊的港資企業已超過 2,007 家(澳資企業 4,446 家) 	<ul style="list-style-type: none"> 註冊的港資企業已達 11,500 家 註冊利用港資 1.28 萬億元，實際利用港資佔前海實際利用外資的 92.4%
戰略定位 (重要任務)	<ul style="list-style-type: none"> 加快建設科技創新產業合作基地 青年創業就業合作平台 高水準對外開放門戶 規則銜接機制對接高地和高品質城市發展標杆 	<ul style="list-style-type: none"> 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 構建與澳門一體化高水準開放的新體系 健全粵澳共商共建共管共用的新體制 	<ul style="list-style-type: none"> 打造粵港澳大灣區全面深化改革創新試驗平台 建設高水準對外開放門戶樞紐
產業發展	<ul style="list-style-type: none"> 科技創新產業：人工智慧、種業小鎮、生物技術、新一代資訊技術 先進製造業和建築業：海洋科技、智慧網聯汽車、第三代半導體產業、機器人、無人機、無人艇等無人系統產業 航運物流業 金融服務業 商貿業 現代服務業：旅遊業、郵輪業 	<ul style="list-style-type: none"> 科技研發和高端製造：積體電路、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、微電子產業(晶片設計、測試和檢測) 中醫藥等澳門品牌工業。毛坯鑽石加工，世界級毛坯鑽石、寶石交易中心 文旅會展商貿產業：休閒度假、會議展覽、體育賽事觀光、康復醫療 現代金融產業 	<ul style="list-style-type: none"> 金融：跨境人民幣業務、保險 現代物流：供應鏈管理、港口航運服務 信息服務：資訊傳輸服務業、軟體和資訊技術服務業、物流資訊交換中樞和國際電子商務、資訊內容服務業 科技服務和其他專業服務：科技創新服務、創意設計服務、專業服務(規劃、認證、管理、企業發展戰略、企業形象設計、市場行銷與品牌運作等和會展服務)
創新科技	<ul style="list-style-type: none"> 強化基礎研究、應用研發及產業化的聯動發展，加強香港科技大學科創成果內地轉移轉化總部基地建設，承接電子工程、電腦科學、海洋科學、人工智慧和智慧城市等領域創新成果。打造具競爭力的中試和應用推廣基地。 允許港澳科研機構因科研、測試、認證檢查所需產品和樣品免於辦理強制性產品認證。 	<ul style="list-style-type: none"> 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 聚焦人工智能、健康醫療、金融科技、智慧城市、物聯網、能源新材料等港澳優勢領域，發展粵港澳合作的新型研發機構。 促進港澳和內地創新鏈對接聯通，完善國際人才服務、創新基金、孵化器、加速器全鏈條配套支持措施，推動引領產業創新的基礎研究成果轉化。

港澳合作	<ul style="list-style-type: none"> 在航運物流、水水中轉、鐵水聯運、航運金融、海事服務、郵輪遊艇等領域深化合作，打造國際海事服務產業集聚區 研究進一步降低香港專業服務業在內地提供服務的准入門檻。對具有香港協會（學會）資格的香港建築師、結構工程師、建築測量師與內地相應協會會員資格互認。允許取得建築及相關工程諮詢等香港相應資質的企業和專業人士經備案後直接提供服務 支持符合條件的港澳投資者依法申請設立證券公司、期貨公司、基金公司。積極支援南沙參與粵港澳大灣區保險服務中心設立 	<ul style="list-style-type: none"> 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。 支援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。 充分發揮澳門對接葡語國家的視窗作用，支援合作區打造中國—葡語國家金融服務平台。支援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。 	<ul style="list-style-type: none"> 在服務業職業資格、服務標準、認證認可、檢驗檢測、行業管理等領域，深化與港澳規則對接，促進貿易往來。 支持前海在與香港金融市場互聯互通、人民幣跨境使用、外匯管理便利化等領域先行先試。深化粵港澳綠色金融合作，探索建立統一的綠色金融標準。 探索完善適用香港法律和選用香港作仲裁地解決民商事案件的機制。深化前海合作區內地與港澳律師事務所合夥聯營機制改革，支持鼓勵外國和港澳律師事務所在前海合作區設立代表機構。
稅收優惠 (企業及個人)	<ul style="list-style-type: none"> 對先行啟動區鼓勵類產業企業減按 15% 稅率徵收企業所得稅，並按程序制定優惠產業目錄。 對在南沙工作的港澳居民，免徵其個人所得稅稅負超過港澳稅負的部分。 	<ul style="list-style-type: none"> 符合條件的企業按 15% 的稅率徵收企業所得稅；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。 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。 	<ul style="list-style-type: none"> 符合條件的企業減按 15% 的稅率徵收企業所得稅；企業所得稅優惠政策也不會擴展到實施範圍的全部區域 符合前海規劃產業發展需要的境外高端人才和緊缺人才，在前海繳納的個人所得稅已納稅額超過應納稅所得額的 15% 部分，可申請財政補貼
開發管理模式	<ul style="list-style-type: none"> 探索採取法定機構或聘任制等方式，建立由政府、行業協會商會、智庫機構、專家學者等代表共同參與的發展諮詢委員會。 	<ul style="list-style-type: none"> 粵澳聯合組建管理委員會，實行雙主任制，下設執行委員會，履行國際推介、招商引資、產業導入、土地開發、專案建設、民生管理等職能。根據需要組建開發投資公司。 	<ul style="list-style-type: none"> 推進以法定機構承載部分政府區域治理職能的體制機制創新，探索允許符合條件的港澳和外籍人士擔任前海合作區內法定機構職務。

註：前海入駐港企和利用港資的數據為截止至2021年8月底；南沙入駐港企的數據為截至2019年底；橫琴入駐港企和利用港資的數據為截至2021年7月底。

資料來源：《廣州南沙深化面向世界的粵港澳全面合作總體方案》、《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》、《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》；

廠商會研究部整理。