

细读《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》

二零二一年九月
第二十二期

摘要

2021年9月5日，中共中央、国务院印发了《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（《方案》）。《方案》从经济产业、民生、一国两制优势以及大湾区建设等方面，支持澳门更好融入国家发展大局，为澳门“一国两制”实践行稳致远注入新动能，分阶段落实促进澳门经济适度多元发展的目标。具体包括：

- “4个战略定位”：确定促进澳门经济适度多元发展的新平台，便利澳门居民生活就业的新空间，丰富“一国两制”实践的新示范，以及推动粤港澳大湾区建设的新高地。
- “4个主要任务”：就各战略定位制定一一对应的任务，分别为发展促进澳门经济适度多元的新产业，建设便利澳门居民生活就业的新家园，构建与澳门一体化高水平开放的新体系和健全粤澳共商共建共管共享的新体制。

横琴粤澳深度合作区（以下简称“合作区”）实施范围为横琴岛“一线”和“二线”之间的海关监管区域，横琴与澳门特别行政区之间设为“一线”；横琴与中华人民共和国关境内其他地区（以下简称内地）之间设为“二线”。

详细内容

背景

横琴岛位于珠江口西岸，总面积 106.46 平方公里，是珠海最大的海岛。横琴岛地理位置独特，与澳门一河之隔，距香港 34 海里，通过港珠澳大桥和莲花大桥与澳门、香港两个国际自由贸易城市互联互通。2009 年横琴新区设立，2015 年横琴自贸片区正式挂牌，2019 年《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布。多年来，横琴累计推出 600 余项改革创新的举措¹。加上合作区的建设，横琴将以更加有力的开放举措统筹推进粤澳深度合作，大力发展促进澳门经济适度多元的新产业，构建与澳门一体化高水平开放的新体系。

本期的《中国税务/商务新知》中，我们将介绍《方案》中“4 个主要任务”的亮点，并与您分享我们的观察以及未来的发展机遇。

详细内容

一、发展促进澳门经济适度多元的新产业

(1) 新产业发展

为推动澳门经济适度多元，《方案》明确4大产业的发展，具体如下：

四大产业	具体内容
科技研发和高端制造业	<ul style="list-style-type: none">• 打造粤港澳大湾区国际科技创新中心的重要支点；• 大力发展集成电路、电子元器件、新材料、新能源、大数据、人工智能、物联网、生物医药产业。
中医药产业	<ul style="list-style-type: none">• 对在澳门审批和注册、在合作区生产的中医药产品、食品及保健品，允许使用“澳门监制”、“澳门监制”或“澳门设计”标志；• 简化澳门外用中成药在粤港澳大湾区内地上市审批流程，探索允许在内地已获上市许可的澳门中药在粤港澳大湾区内地生产；• 对澳门研制符合规定的新药实施优先审评审批。
文旅会展商贸产业	<ul style="list-style-type: none">• 发展休闲度假、会议展览、体育赛事观光等旅游产业，推动粤港澳游艇自由行；• 发展休闲养生、康复医疗等大健康产业；• 支持粤澳两地研究举办国际高品质消费博览会暨世界湾区论坛，打造具有国际影响力的展会平台，并提供相关签证便利；• 建设中葡国际贸易中心和数字贸易国际枢纽港，推动传统贸易数字化转型。
现代金融产业	<ul style="list-style-type: none">• 打造中国—葡语国家金融服务平台；• 开展跨境人民币结算业务；• 支持澳门在合作区创新发展财富管理、债券市场、融资租赁等现代金融业；• 降低澳资金融机构设立银行、保险机构准入门槛；• 支持在合作区开展跨境机动车保险、跨境商业医疗保险、信用证保险等业务。

除了一般性在其他地区也普遍受到重点关注和发展的行业（例如集成电路、电子元器件、新材料、新能源、大数据、人工智能、物联网、生物医药）外，合作区紧密结合澳门产业优势，针对特定行业给予政策便利，例如：针对澳门中医药的标志使用、上市审批等给予特殊的便利和优先政策，针对粤澳跨境论坛展会给予签证便利，降低澳资金融机构准入门槛等，以吸引澳门企业投资合作区，推动横琴及澳资企业共同发展。

(2) 税务优惠

《方案》为合作区符合条件的产业企业，及在合作区工作的境内外人才提供企业所得税和个人所得税优惠政策，以吸引企业投资、促进境内外人才聚集。具体政策如下：

税务优惠亮点	政策主要内容	普华永道观察
企业所得税	对合作区符合条件的产业企业，减按 15% 的税率征收企业所得税。	<p>财税[2014]26 号及财税[2019]63 号明确了对设在横琴新区的鼓励类产业企业享受 15% 企业所得税优惠税率，并发布了《横琴新区企业所得税优惠目录》，相关优惠已于 2020 年 12 月 31 日到期。《方案》的出台意味着这项政策得以延续。</p> <p>值得注意的是，《方案》提出将有利于澳门经济适度多元发展的产业全部纳入政策范围。预计下一步财税部门将发布《横琴合作区企业所得税优惠目录》，明确适用的产业范围以及企业所得税优惠时效和具体要求。</p>
	对在合作区设立的旅游业、现代服务业、高新技术产业企业新增境外直接投资取得的所得，免征企业所得税。	<p>现行的企业所得税法下，中国居民企业从境外投资取得的所得需要纳税，另外适用境外税收抵免。《方案》鼓励合作区的旅游业、现代服务业和高新技术产业企业“走出去”，该类产业企业新增的由境外直接投资取得的利润免征企业所得税。</p> <p>类似的政策在海南自由贸易港于 2020 年 1 月 1 日起实施。期待横琴《方案》落地时，财税部门将细化适用于横琴的旅游业、现代服务业、高新技术产业的具体产业目录，并明确享受优惠的投资所得类型、被投资地区要求等细则。</p>
	对企业符合条件的资本性支出，允许在支出发生当期一次性税前扣除或加速折旧和摊销。	<p>类似的政策在海南自由贸易港于 2020 年 1 月 1 日起实施。</p> <p>现行政策财税[2018]54 号明确了企业购进设备和器具允许一次性税前扣除或加速折旧和摊销的规定，海南省的政策将无形资产纳入一次性扣除或加速摊销范围。</p> <p>期待财税部门在落实《方案》时参考海南的优惠政策，将固定资产及无形资产都纳入一次性扣除或加速摊销范围。另外，在资产单位价值方面，将不低于现有的国家及海南省优惠政策，以鼓励企业更大力度地投资在合作区的经济发展。</p>
个人所得税	对在合作区工作的境内外高端人才和紧缺人才，其个人所得税负超过 15% 的部分予以免征。	<p>类似的政策已经在海南自由贸易港于 2020 年 1 月 1 日起落地实施。</p> <p>值得注意的是，合作区的 15% 个人所得税优惠政策是面向境外以及境内人才，相对于粤港澳大湾区个人所得税优惠仅面向境外人才更加广泛。</p> <p>对享受优惠政策的高端人才和紧缺人才实行清单管理，具体管理办法将由粤澳双方研究并提请粤港澳大湾区建设领导小组审定。期待届时明确适用优惠的所得类型以及有效时间。</p>
	对在合作区工作的澳门居民，其个人所得税负超过澳门税负的部分予以免征。	<p>目前澳门对个人的工资薪金收入征收的职业税法定税率最高是 12%，而内地工资薪金所得的个人所得税累进税率最高可达 45%（注：两者均未考虑免税额、扣除项目后的实际税负率）。《方案》规定对于澳门居民个税超澳门税负部分予以免征，使得在合作区工作的澳门居民的中国个人所得税实际税负将与其在澳门地区工作的税负持平。</p> <p>《方案》比 2013 年至 2019 年期间实施的《广东省财政厅关于在珠海市横琴新区工作的香港、澳门居民个人所得税税负差额补贴的暂行管理办法》更优惠。预计下一步相关部门将明确计算和证明澳门居民在澳税负的方法和其他资格要求。</p>

二、建设便利澳门居民生活就业的新家园

为了推动合作区深度对接澳门公共服务和社会保障体系，为澳门居民在合作区学习、就业、创业、生活提供更加便利的条件，营造接近澳门的宜居宜业生活环境。《方案》明确以下三个举措，以建设便利澳门居民生活就业的新空间：

三大举措	具体内容	普华永道观察
吸引澳门居民就业创业	<ul style="list-style-type: none"> • 推动专业领域人才跨境执业：允许具有境外执业资格的金融、建筑、规划、设计等领域专业人才，在符合行业监管要求条件下，经备案后在合作区提供服务；在合作区采取便利措施，鼓励具有澳门等境外资格的医疗领域专业人才依法取得境内执业资格； • 鼓励澳门青年在合作区创业：打造横琴澳门青年创业谷、中葡青年创新创业基地等一批创客空间、孵化器和科研创新载体，推动在合作区创新创业就业的澳门青年同步享受粤澳两地的扶持政策。 	<ul style="list-style-type: none"> • 《方案》鼓励具有境外执业资格的专业人才在合作区提供服务，包括金融、建筑、规划、设计专才；鼓励境外资格的医疗专才取得境内执业资格。不同国家/地区对于上述行业内细分领域的专家在执业资格方面的要求有差异。各行业专家后续可持续关注相关细则文件是否会对人才的具体情况（例如执业年限、资质的证明）提出要求。 • 《方案》明确在合作区创客空间、孵化器和科研创新载体创业的澳门青年可享受粤澳两地的扶持政策。建议关注各扶持政策的具体要求、创业地点、扶持内容、资金安排等。
加强与澳门社会民生合作	<ul style="list-style-type: none"> • 推进“澳门新街坊”建设，对接澳门教育、医疗、社会服务等民生公共服务和社会保障体系； • 全面放开澳门机动车便利出入合作区； • 支持澳门医疗卫生服务提供主体以独资、合资或者合作方式设置医疗机构，聚集国际化、专业化医疗服务资源； • 大幅降低并逐步取消合作区与澳门间的手机长途和跨境漫游费。 	<ul style="list-style-type: none"> • “澳门新街坊”目前在如火如荼地建设中，日后预计该社区可为澳门居民提供趋同澳门的宜居宜业的生活环境。 • 支持澳门医疗提供在合作区设置医疗机构，预计将吸引海外医疗机构以澳门作为平台，投资合作区。这将提升澳门及合作区整体医疗水平，带动大湾区医疗走向国际化。
推进基础设施互联互通	<ul style="list-style-type: none"> • 支持澳门轻轨、珠海城市轨道交通线网联通，推进广州至珠海（澳门）高铁、南沙至珠海（中山）城际铁路等项目规划建设； • 加强合作区与珠海机场、珠海港功能协调和产业联动。 	<ul style="list-style-type: none"> • 基础设施互联互通有助于进一步推动琴澳一体化发展，深入推动粤澳各要素流动，切实助力澳门把握国家“双循环”机遇，融入国家发展大局。

三、建立与澳门一体化高水平开放的新体系

（1）货物“一线”放开、“二线”管住：

“一线”放开：对合作区与澳门之间经“一线”进出的货物（过境合作区货物除外）继续实施备案管理，允许免（保）税进入。

“二线”管住：从合作区经“二线”进入内地的免（保）税货物，按照进口货物有关规定办理海关手续，征收关税和进口环节税。从内地经“二线”进入合作区的有关货物视同出口，按现行税收政策规定实行增值税和消费税退税。

(2) 人员进出高度便利

“一线”推行合作查验、一次放行通关模式，“二线”对人员进出不作限制。

澳门/横琴 “一线”放开

- 货物、物品（禁止类、限制类除外）→ 保税进入，备案管理
- 简化申报程序和要素
- 人员合作查验、一次放行通关模式

横琴采取全岛封关运作模式，实施分区管理，部分区域物理围网，大部分区域采取电子围网方式

- 免/保税货物进入内地 → 照章征收关税和进口环节增值税、消费税
- 区内企业生产的不含进口料件或者含进口料件在合作区加工增值达到或超过 30% 的货物进入内地 → 免征进口关税，照章征收进口环节增值税、消费税
- 货物从内地进区 → 货物视同出口实行增值税和消费税退税（负面清单类除外），涉及出口关税应税商品的征收出口关税
- 对人员进出不作限制



横琴/内地 “二线”管住

《方案》要求用足用好澳门自由港的有利条件，针对货物和人员的相关举措，在一定程度上借鉴了海南自贸港建设方案。目前，海南自贸港的政策中还包括进口用于岛内交通运输、旅游业的船舶、航空器、车辆等营运运用交通工具及游艇，免征进口关税、增值税和消费税，以及居民日用消费品进境商品允许岛内免税购买等政策，而《方案》暂未提及对此类货物的进出口税收政策，我们建议可以持续关注后续出台的细则文件中是否会包含类似的政策。

在人员进出政策方面，海南自贸港与横琴存在显著差别，海南自贸港放宽“一线”人员限制，但人员通过“二线”从海南自贸港进入境内其他地区都需要经过口岸管理；而横琴则在“一线”进行查验通关，对人员进出“二线”则不作限制。

对于货物贸易，《不予免（保）税货物清单》、《出口退税负面清单》、《加工增值货物内销的税收征管办法》等细则亟待出台，海关监管措施和工作方案将在海关总署批复后对外正式公布。根据海南政策，区内加工增值虽超过 30% 但属于“微小加工或处理”工艺范围的货物出区内销不予免征关税。因此，就《方案》四大鼓励类新产业（如特色芯片检测、中医药包装生产、毛坯钻石加工等），我们建议相关行业企业重点关注并积极参与涉企政策的制定，如会否就“微小加工或处理”提出类似的不予免征的要求，未来如何科学合理地定义不予免税的“微小加工或处理”工艺范围，以突出合作区产业特色。

(3) 创新跨境金融管理

推动合作区金融市场率先高度开放；在合作区内探索跨境资本自由流入流出和推进资本项目可兑换；在跨境融资领域，探索建立新的外债管理体制。

(4) 高度便利的市场准入制度

实施市场准入承诺即入制，严格落实“非禁即入”，建立健全备案制度；制定出台合作区放宽市场准入特别措施。

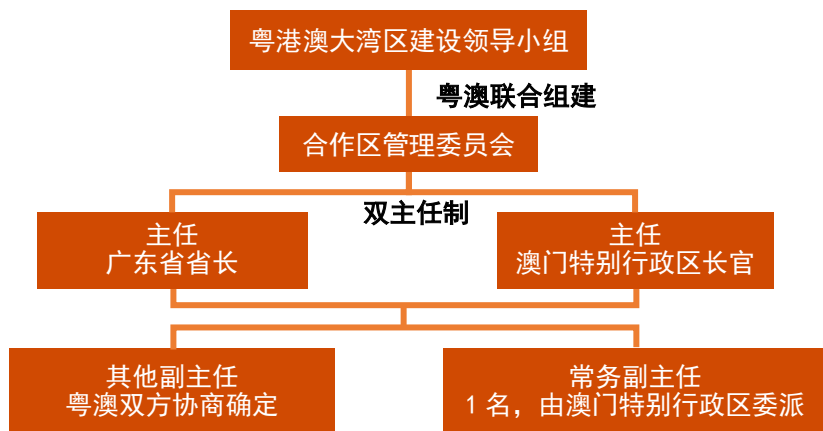
(5) 促进国际互联网数据跨境安全有序流动

开展数据跨境传输安全管理试点，实现科学研究数据跨境互联互通。

四、健全粤澳共商共建共管共享的新体制

为推动粤港澳大湾区建设新高地，《方案》在制度创新方面做出突破，提出以下共商共建共管共享的新体制。

1. **粤澳联合组建合作区管理委员会**：双主任制，由广东省省长和澳门特别行政区行政长官共同担任；



2. **合作区管委会下设执行委员会**：

主要负责人由澳门特别行政区政府委派，广东省和珠海市派人参加，履行合作区的国际推介、招商引资、产业导入、土地开发、项目建设、民生管理等职能。

3. **粤澳双方探索建立合作区收益共享机制**：

《方案》提出建立合作区收益共享机制。2024 年前的投资收益全部留给合作区管理委员会支配，用于合作区开发建设。为加大力度推动合作区实体经济发展，中央财政将对合作区给予补助。补助金额将与合作区吸引澳门企业入驻和扩大就业、增加实体经济产值、支持《方案》确定的重点产业等方面挂钩，且不超过中央财政在合作区的分享税收。虽然《方案》尚未明确实际补助的计算，但我们预计合作区管理委员会将以中央给予的补助，反馈在入驻合作区的澳门企业或重点产业上。

4. **合作区建立常态化评估机制**：

《方案》明确合作区要建立创新的数据统计方式，并研究编制促进澳门经济适度多元发展的指标体系，以全面反映合作区对促进澳门经济适度多元发展的贡献。另外，合作区需要组织年度评估，并向粤港澳大湾区建设领导小组报告。

注意要点

建设横琴新区是为澳门产业多元发展创造条件，而做好粤澳深度合作区的开发开放则是深入实施《粤港澳大湾区发展规划纲要》的重要举措。《方案》明确要健全粤澳共商共建共管共享的新体制，促进澳门经济适度多元化发展。整体方案都是以服务澳门、构建与澳门一体化发展为核心，是丰富“一国两制”实践的重大部署。

《方案》是一个指导性文件，其中产业发展政策和税收政策为未来合作区的发展提供了大方向，我们预计，在不久的将来，合作区将推出更多的政策细节，以明确其落地安排。目前横琴也有提供很多不同类型的扶持政策给符合资格的企业和个人。我们建议有意投资合作区的企业和赴合作区发展的个人，持续留意后续出台的产业、税收和其他扶持政策，分析《方案》所带来的商业契机并结合自身情况梳理运营模式、集团控股架构、人员安排、关联交易安排等，最大程度享受横琴粤澳深度合作区的政策红利。普华永道也将持续与相关政府部门沟通，关注并及时与您分享最新的政策落地细节。

注释

1. 其中 4 项入选全国自贸区“最佳实践案例”，11 项试点经验在全国复制推广，537 项政务服务实现了大湾区线上通办，237 项行政审批服务事项实现线上跨境通办。

与我们谈谈

为了更深入讨论本刊物所提及的问题对您业务可带来的影响, 请联系:

普华永道税务及商务咨询团队

黄佳
中国税务主管合伙人
+86 (21) 2323 3029
elton.huang@cn.pwc.com

庄子男
中国税务市场主管合伙人
+86 (21) 2323 2580
spencer.chong@cn.pwc.com

李尚义
中国南部及香港地区税务主管合伙人
+86 (755) 8261 8899
charles.lee@cn.pwc.com

倪智敏
中国南部税务主管合伙人
+852 2289 5616
jeremy.cm.ngai@hk.pwc.com

江凯
税务及商务咨询合伙人
+852 2289 5659
cathy.kai.jiang@hk.pwc.com

王舜宜
税务及商务咨询合伙人
+86 (755) 8261 8267
rebecca.sy.wong@cn.pwc.com

林晓榆
税务及商务咨询总监
+86 (756) 272 1555
cynthia.hy.lam@cn.pwc.com

普华永道综合商务咨询服务团队

于勃
综合商务咨询主管合伙人
+86 (10) 6533 3206
bo.yu@cn.pwc.com

普华永道国际贸易管理服务团队

吴刚
国际贸易管理服务合伙人
+86 (755) 8261 8891
ryan.ga.wu@cn.pwc.com

普华永道中国税收政策服务团队

马龙
中国税收政策服务合伙人
+86 (10) 6533 3103
long.ma@cn.pwc.com



全维度中国税务资讯平台“税界”3.0全新上线

不止于随身知识导航，更是你的专属税务智囊



苹果手机下载
(iOS 10以上)



安卓手机下载
(Android 6.0以上)



- 安卓手机也可以在腾讯应用宝中搜索“税界”进行下载
- “税界”网页版链接：<https://shuijie.pwcconsultantssz.com>



文中所称的中国指中国内地，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。

本刊物中的信息仅供参考之用，而不可视为详尽的说明。相关法律的适用和影响可能因个案所涉的具体事实而有所不同。在有所举措前，请确保向您的普华永道客户服务团队或其他税务顾问获取针对您具体情况的专业意见。本刊物中的内容是根据当日有效的法律及可获得的资料于2021年9月16日编制而成的。

这份中国税务/商务新知由普华永道中国税收政策服务编制。**普华永道中国税收政策服务**是由富经验的税务专家所组成的团队。团队致力搜集、研究并分析中国内地、香港地区和新加坡现有和演变中的税务及相关商务政策，目的是协助普华永道税务部专业人员提供更优质的服务，并通过与有关的税务和其它政策机关、学院、工商业界、专业团体、及对我们的专业知识感兴趣的人士分享交流，以保持我们在税务专业知识领域的领导地位。

如欲了解更多信息请联系：

马龙
电话: +86 (10) 6533 3103
long.ma@cn.pwc.com

有关最新商业问题的解决方案，欢迎浏览普华永道 / 罗兵咸永道之网页：<http://www.pwccn.com> 或 <http://www.pwchk.com>

www.pwccn.com

© 2021 普华永道。版权所有，未经普华永道允许不得分发。普华永道系指普华永道网络中国成员机构，有时也指普华永道网络。详情请进入 www.pwc.com/structure。每家成员机构各自独立，并不就其他成员机构的作为或不作为负责。