

粵港澳大灣區背景下澳門金融制度的創新研究¹

盧頌馨²

提要：近日，新出台《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》和剛落地的粵港澳大灣區“跨境理財通”業務均對澳門的金融制度提出了新的要求。目前，澳門的金融制度與經濟發展特徵與粵港澳大灣區發展需求存在矛盾。但是，由於其特殊的政治制度、經濟制度和政策制度的優勢，因此創新澳門的金融制度具有其必要性和可行性。針對澳門金融行業發展所面臨的困境，筆者對此進行了分析，並分別從三個方面對澳門金融制度提出了創新的設想，包括指導原則、發展戰略和對策建議，從而在“一國兩制”的前提下尋求澳門助推粵港澳大灣區金融制度創新的進路。

關鍵詞：“一國兩制” 粵港澳大灣區 澳門金融制度 跨境資金流動 模式創新

一、澳門金融制度的發展現狀與優勢

（一）澳門既有金融制度的成效評價

1. 澳門金融制度的內涵

金融制度是指用法律形式所確立的金融體系結構，以及組成這一體系的各類銀行和非銀行金融機構的職責分工和相互聯繫。³一般而言，金融制度的體系包括三個層次，包括：最上層的法律、規章制度和貨幣政策，即一般意義上的金融活動和金融交易的規則；中間層的是金融體系的構成，即金融機構和監管機構；基礎層則是金融活動和金融交易參與者

1 本文為清華大學港澳中心 2020 年重點研究項目““一國兩制”與新時代澳門發展研究”和深圳職業技術學院 2022 年博士啟動項目“粵港澳大灣區協同視野下澳門法治創新模式研究”（編號：6022312011S）的階段性成果。

2 澳門大學法學博士，現任現深圳職業技術學院法律事務專業專任教師，粵港澳大灣區金融財稅法治化研究中心研究員，深圳大學監察研究院兼職研究員，遼寧科技大學法學碩士導師，主要研究方向：粵港澳大灣區法律制度、洗錢犯罪。

3 孫傑：《貨幣與金融》，北京：社會科學文獻出版社 1999 年版，第 3 頁。

的行為⁴。

澳門的金融制度目前已演化成複雜而又脈絡清晰的系統。從最上層看，澳門的金融法律總體上可分為三大塊：金融法規（規範金融體系、信用機構、除保險活動以外的其他金融活動、金融中介活動）、保險活動法規（規範保險、保險中介和退休基金的活動），貨幣制度和匯兌制度法規。⁵ 其中，金融法規主要是第 32/93/M 號法令《澳門地區金融體系法律制度》（部分已被廢止）；保險機構和保險業務規範主要以第 27/97/M 號法令《保險業務法律制度》（部分已被第 21/2020 號法律修改）和第 38/89/M 號法令《從事保險中介人業務的制度》（部分內容已被第 27/2001 號行政法規重新公佈）為主，以多項為各類強制性保險所制定的法規為補充；貨幣制度規範主要是第 7/95/M 號法令，即《澳門地區發行貨幣制度》；匯兌制度主要有第 39/97/M 號法令《匯兌制度大綱》和與之相配套的第 38/97/M 號法令《兌換店設立及業務法律制度》。此外，澳門的《商法典》《公證法典》《商業登記法典》等也構成了澳門金融活動的一般性法律淵源。

從中間層看，澳門的金融機構大致可以分為銀行、儲金局、金融公司、融資租賃公司、金融中介公司、現金速遞公司、兌換店、信用卡公司等。⁶ 澳門金融監管機構為澳門金融管理局，該局是具有行政、財政和財產自治權的公法人，兼有中央銀行職能。根據第 14/96/M 號法令核准的通則、第 6/1999 號行政法規《政府部門及實體的組織、職權與運用》以及第 121/2009 號行政命令（後經第 27/2011 號行政命令修訂），澳門特別行政區行政長官對澳門金融活動具有監督權，而具體實行監管職權的政府部門是澳門金融管理局，行政長官授權經濟財政司司長監督澳門金融管理局。⁷ 澳門本地法定貨幣為澳門元，由特區政府授權大西洋銀行和中國銀行澳門分行發行，按 1 港元兌 1.03 澳門元的比例實行聯繫匯率制度。需要指出，澳門元在當地相對弱勢，港元在很多領域的保持較高的使用比例。澳門沒有外匯管制，資金流動很便利。

從基礎層看，澳門金融活動包括設立銀行、金融公司、兌換店（或兌換櫃檯）、融資租賃公司、現金速遞公司、投資基金、財產管理公司、風險資本公司、投資基金等申請和運營等活動。金融服務或產品的使用者除來自本地外，海外實體或個人占比超過一半以上，存在大量非居民客戶。

4 史俊仙、李慧：《我國金融業經營制度演進路徑選擇研究》，山西：《生產力研究》2012 年第 2 期。

5 歐陽琦：《澳門金融法律制度》，北京：社會科學文獻出版社 2016 年版，第 8—9 頁。

6 歐陽琦：《澳門金融法律制度》，北京：社會科學文獻出版社 2016 年版，第 28 頁。

7 參見澳門金融管理局官網，2021 年 11 月 6 日訪問。

2. 澳門金融制度的特徵

(1) 澳門金融法律制度與國際標準充分對接，兼具良好的國際視野和本地化基礎。

究其歷史原因，回歸前的澳門法律制度承襲葡萄牙法律制度，回歸後澳門特別行政區在基本法框架下進行了大量本地立法。與中國國內金融立法相比，澳門金融立法與國際標準對接更為充分，在將國際規則與本地實際相結合方面進行了豐富的探索和實踐。《澳門金融體系法律制度》於 1993 頒佈，內容採納了巴塞爾委員會關於銀行業務監察的建議，借鑒了歐盟及與澳門金融體系相似的國家或地區的經驗，引入多項改革並且主要注重於防範性措施，特別強調審慎監管，監察主要股東及管理人的合適性，監察新的營運風險，以及引入以金融集團為基礎之合併監察。該法集中規定了銀行、保險公司及現金速遞公司、金融公司、投資基金、財產管理公司、風險資本公司等不同類型金融機構的總體性、基礎性要求。澳門金融法律制度以該法為框架，出臺了大量特別法，連同相關法令和行政長官批示等，共同構成了符合本地實際的金融法律制度。

(2) 澳門金融體系以銀行和保險為主，雖然體量較小且金融門類不齊全，但對外開放程度高、發展迅速、經營穩健。

澳門金融業總資產規模大約 2 萬億澳門元，體量較小，而且銀行業占其中九成以上，是絕對主流。澳門金融機構主要為銀行和保險公司，目前數量分為 31 家和 25 家。這些機構國際化程度很高，約三分之二半為外地註冊，資本來源中除了本地外還包括了中國內地、中國香港、中國臺灣、葡萄牙、美國、英國和新加坡等國家或地區。高度的對外開放和國際化，是澳門金融體系區別於中國內地金融體系的顯著特徵。

澳門業發展迅速且經營穩健。2019 年澳門銀行的資產規模按年增加 12.9% 至 20152 億澳門元，營運利潤按年上升 6.2% 達 171 億澳門元。⁸⁹ 僅 2019 年，澳門保險業的毛保費總額由 2018 年的 212 億澳門元增加至 285 億澳門元，升幅為 34.5%，其中人壽毛保費按年上升 37.0% 至 256 億澳門元，非壽險業務的毛保費收入由 2018 年的 25 億上升至 29 億澳門元，升幅達 15.5%。同時，澳門的銀行不良貸款比例低位運行，資本充足率大幅高於國際標準，風險控制方面表現優異。

(3) 澳門是國際資金的重要目的地和中轉地，金融業務富於特色。

澳門因其特殊的歷史背景和地理位置，是國際資金，特別是中國內地與港澳及國外資金的重要目的地和中轉地。隨著“一帶一路”倡議和“中葡金融平臺”建設的持續深化，

8 數據來源於澳門金融管理局：《澳門金融 2019 年年報》，第 65—67 頁。

9 參見澳門金融管理局官網，2021 年 11 月 3 日，2021 年 11 月 10 日訪問。

澳門在中國內地與國際金融樞紐方面扮演越來越重要角色，以跨境業務為特色的金融業務具有巨大潛力。此外，澳門經濟支柱為旅遊博彩業，與之相關的金融活動亦構成了澳門金融業中很有特色的內容。

（二）澳門金融制度創新的優勢分析

1. 政治制度的保障

回歸以來，“一國兩制”“澳人治澳”高度自治的方針在澳門得到全面貫徹實施，澳門經濟實現持續增長，各項社會事業蓬勃發展，社會保持穩定，與內地的聯繫和合作日益加深，對外交往更加活躍，國際影響不斷擴大，並取得了前所未有的發展成就。事實表明，“一國兩制”符合我國國情，是澳門保持長期繁榮穩定的根本保障。

“一國兩制”是偉大的制度創新，同時也是澳門金融制度創新的堅強後盾。牢固樹立“一國”意識，為澳門金融制度創新過程中如何正確處理與內地關係、如何充分參與內地發展提供了根本指導。尊重“兩制”差異和保障特別行政區高度自治，使得澳門能夠有充分的空間進行金融制度創新，充分發揮自身高度法治化、市場化、國際化的優勢，不斷提升自身國際競爭力。

2. 經濟制度的基礎

根據基本法第一百零九條的規定，“澳門特別行政區不實行外匯管制政策。澳門元自由兌換。澳門特別行政區的外匯儲備由澳門特別行政區政府依法管理和支配。澳門特別行政區政府保障資金的流動和進出自由。”第一百一十條規定，“澳門特別行政區保持自由港地位，除法律另有規定外，不徵收關稅。”第一百一十一條規定，“澳門特別行政區實行自由貿易政策，保障貨物、無形財產和資本的流動自由。”第一百一十二條規定，“澳門特別行政區為單獨的關稅地區。”

換言之，澳門長期實行自由市場政策，沒有外匯管制，資金可以自由地進出，經濟的對外開放度很高，相關法規也與國際接軌。澳門實行低稅制，博彩和旅遊業為政府財政提供了穩定支撐，其他行業稅制簡單、稅賦壓力小。這些特殊的經濟制度規定在為正常的經濟貿易來往帶來便利，也為金融制度的創新提供了可能性。

3. 政策制度的推動

在國家發展戰略大局中，澳門具有獨特的定位和作用，可概括為粵港澳大灣區城市群的“精準聯繫人”“區域商貿合作服務平臺”和“‘一國兩制’成功實踐示範區”¹⁰。中央政府和澳門特區政府高度重視金融制度創新，並給予大力支持。澳門首個發展總體規劃《中

10 歐陽琦：《澳門金融法律制度》，北京：社會科學文獻出版社2016年版，第8—9頁。

華人民共和國澳門特別行政區五年發展規劃（2016—2020 年）》明確提出，要發展涵蓋融資租賃、中葡人民幣結算、財富管理業務等澳門特色金融產業。2017—2018 年，中國銀監會、中國人民銀行先後與澳門金融管理局簽訂發展特色金融、深化金融監管協作備忘錄，為澳門金融發展開拓廣闊的發展空間，鞏固了“中葡金融平臺”地位。2019 年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中，明確支持澳門特別行政區打造中國—葡語國家金融服務平臺，建立出口信用保險制度，建設成為葡語國家人民幣清算中心，發揮中葡基金總部落戶澳門的優勢，承接中國與葡語國家金融合作服務，研究探索建設澳門—珠海跨境金融合作示範區，大力發展特色金融產業，有序推進金融市場互聯互通。2019 年 2 月，國家發改委與澳門特別行政區政府簽署《國家發展和改革委員會與澳門特別行政區政府關於支持澳門特區全面參與和助力“一帶一路”建設的安排》，支持澳門特區研究建設綠色金融平臺和以人民幣計價的證券市場。¹¹ 2020 年，中國人民銀行等四部委出臺《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》，從促進粵港澳大灣區跨境貿易和投融資便利化、擴大金融業對外開放、促進金融市場和金融基礎設施互聯互通、提升粵港澳大灣區金融服務創新水準、切實防範跨境金融風險等五個方面提出二十六條具體措施，為建設富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群提供有力的金融支撐。2021 年 9 月 5 日，中共中央、國務院印發了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，合作區著力建立健全粵澳共商共管共用的新體制。橫琴粵澳深度合作區的建設，更加拉近了澳門與國內地的聯繫，對促進澳門經濟適度多元化發展、便利澳門居民生活就業、推動粵港澳大灣區高品質發展、豐富“一國兩制實踐”具有重要意義。大資料顯示合作區市場主體活躍，增值稅發票開票戶數和開票金額顯著增長等等資料顯示，橫琴粵澳深度合作區的建立，極大地促進了澳門與內地之間的聯繫，使得資本流通、人才流通變得更加便捷。¹²

由此可見，澳門具有其特殊的制度優勢，即“一國兩制”和粵港澳大灣區角色定位的政治制度保障，自由港和單獨關稅區等經濟制度的基礎，加上澳門特有的政策紅利《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的優勢推動。因此，澳門在大灣區的金融制度創新方面能發揮出獨特優勢。

11 梁剛：《粵港澳大灣區：綠色金融合作模式研究》，北京：經濟管理出版社 2019 年第 1 版，第 172 頁。

12 參見橫琴粵澳深度合作區官網，2021 年 11 月 14 日訪問。

二、澳門金融行業發展的困境與成因

（一）澳門產業結構單一，特色金融平臺發展緩慢

澳門以旅遊博彩為支柱的產業結構，而金融行業成長則缺乏肥沃土壤。長期以來，澳門特色金融平臺建設緩慢，金融業務形式單一。2018 年，中銀澳門首次發行離岸人民幣債券——蓮花債，金額為 40 億元。2018 年，粵澳合作發展基金正式簽約並開始投入運作，總規模為 200 億元人民幣。2018 年，中銀澳門聯合中銀香港發行 18 億美元等值“粵港澳大灣區”主題債券，該債券是全球首筆按國際規則發行的澳門元債券。2018 年以來境內人民幣融資成本持續走低，加之中央銀行、財政部多次發行離岸人民幣債券工具，離岸人民幣流動性持續緊張，融資成本隨之提高，導致境內外機構通過點心債融資積極性降低。□同時，粵港澳大灣區“熊貓債”發行動力亦有所減弱，融資規模下降明顯。

（二）澳門與中國內地的資金流動仍存在較多制度性障礙

近年來國家大力推動中國內地、澳門金融合作，促進跨境貿易和投融資便利化，促進金融市場和金融基礎設施互聯互通，但是中國內地、澳門金融制度環境存在巨大差異，對資金流動形成諸多障礙性影響。澳門是外幣自由兌換的市場，而中國內地是有限度的外匯管制的市場，雖有為各項資金服務的通道，但相關標準和審核要求總體上仍然較高，靈活性不足，難以滿足旺盛的合法金融需求。

（三）跨境非法金融活動較活躍

澳門與香港和中國內地跨境非法金融活動較活躍，而且因正規金融管道審核較嚴、成本較高，一些合法金融需求通過地下錢莊等不法管道實現亦不罕見。據報導，2020 年廣東公安機關深入開展“殲擊 20”地下錢莊專項行動，共破地下錢莊案件 93 宗，打掉窩點 108 個，抓獲涉案人員 1301 名，凍結扣押涉案資產近 13 億元人民幣，成功打掉多個長期流竄於粵港澳三地從事非法買賣外匯的特大跨境地下錢莊犯罪團夥。2019 年，京澳警方合作，聯合破獲特大跨境地下錢莊案，犯罪嫌疑人非法改裝 POS 機為賭客套現，涉案金額達 300 餘億元。

透過近年來破獲的案件，可以看到澳門的跨境非法金融活動長期保持高發態勢，而且呈現出專業化、職業化特徵。常見作案手法如經營跨境匯兌型地下錢莊、操縱“殼公司”轉移資金、利用大量“人頭帳戶”分拆交易等等，具有較高的組織性和系統性。澳門本地的特殊“職業”，在非法金融活動中扮演了關鍵角色。如澳門“換錢黨”（即從事非法兌換貨幣的人士）遊走於街頭巷尾，以隱蔽方式向本地居民或遊客倒賣貨幣，其中不少人亦同時充當了地下錢莊、高利貸的馬仔或人頭。再如，澳門博彩行業存在被稱為“疊馬仔”的博彩中介人員，其往往身兼賭場掮客和借貸人的角色，利用複雜而隱蔽網路，為賭客提供

資金支持。

（四）澳門金融行業監管手段落後

一直以來，銀行業和保險業均歸金融管理局監管，而對於地產中介的大額現金交收的監督機構並不明確。直至 2018 年，為了應對 APG 的重訪和互評，澳門對監管部門進行了調整和加強，確定專業發牌機構對相應的行業進行監管的運行模式，例如：澳門金融管理局及博彩監察協調局（受其監管的實體）、財政局（核數師、會計師及稅務顧問）、澳門律師公會（律師）、法律代辦紀律許可權獨立委員會（法律代辦）、法務局（公證員及登記局局長）、澳門貿易投資促進局（受其監管且從事經第 3/2017 號法律修改的第 2/2006 號法律第（六）項（3）（4）及（6）分項所指業務的實體）、房屋局（房地產中介人及房地產經紀）、經濟局（其餘實體）。同時，金融情報辦公室也加強了監管，各局也更新了指引，比如珠寶業買賣達到 12 萬需要登記等方面的修改。這就確定了專業發牌機構對該行業進行監管的運行模式。

三、澳門金融制度創新的原則與設想

（一）澳門金融制度創新的指導原則

1. 堅持主權唯一的原則

堅持主權唯一的原則。這應當是各方在合作過程的前提條件。此處所謂的“主權唯一”也即“一國”原則。實際上，堅持主權唯一原則要求的是粵港澳大灣區法治協同發展的過程必須以維護國家的統一和安全為根本前提，絕對不能以犧牲國家主權為代價，否則不但不能促進各地區的合作，而且將會產生比不建立合作發展時更為嚴重的後果。澳門金融制度創新應在堅持主權唯一原則下進行，一方面要更加積極主動地融入國家發展大局，抓住“一帶一路”倡議、“粵港澳大灣區”等重大機遇；另一方面要充分發揮自身優勢，鞏固和強化自身獨特定位，加強金融制度對接，促進區域金融協調快速發展。

2. 堅持互相尊重的原則

所謂相互尊重的原則，實際上是要求各地區在發展合作的過程中應當互相尊重各方所實行的不同法律、不同制度和不同文化背景，不能以各自的原則和制度強加於另一方之上。如果體現在香港和澳門特區方面，這也是“一國兩制”中的“兩制”的要求。在尊重“兩制”差異前提下，澳門金融法律制度可充分保持自身特色，並形成與內地協作互補的發展格局。

3. 堅持高效便捷的原則

粵港澳大灣區金融制度的創新是“9 + 2”個城市之間的金融制度的創新，追求的是

合作關係。在“一個國家、兩種制度、三個關稅區”的背景下，如何能最大限度讓人、物、資金和資訊等要素高效便捷地流動，實現合作共贏，這是大灣區發展並建設世界級城市群的關鍵所在。2020年，中國人民銀行等四部委發佈了《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》，其中提到對於促進粵港澳大灣區跨境貿易和投融資便利化、擴大金融業對外開放、促進金融市場和金融基礎設施互聯互通、提升粵港澳大灣區金融服務創新水準、切實防範跨境金融風險等。

換言之，推進區域體制機制創新時應當構建高效便捷的區域協同創新體系，突破“一個國家、兩種制度、三種貨幣”的格局，打破壁壘，促進粵港澳三地間的各個要素的跨境流動自由化。

（二）澳門金融制度創新的路徑思考

1. 創新澳門特色金融服務

發展特色金融是澳門實現經濟適度多元化，促進經濟持續穩定發展的重要舉措。2017年12月，澳門經濟財政司司長梁維特指出，“金融業佔用的土地和人力資源相對較少，比較適合地域狹小、資源有限的澳門”。當前融資租賃、中國和葡語國家貿易人民幣結算和財富管理等為澳門特色金融的組成部分。¹³

澳門應當抓住機遇，進一步深化特色金融發展。突破大灣區內的特色財富管理業務，充分發揮葡語國家經貿平臺的作用引入葡語系國家的資本，豐富中葡合作發展基金，發展葡語國家人民幣清算中心、以人民幣計價的債券和交易所。用好用足澳門特別行政區的政策優勢，積極探索綠色金融業務，開發綠色消費金融產品，開拓綠色金融項目，打造綠色金融發展高地。

2. 創新跨境資金流動規制

對澳門的非法跨境金融活動的治理，應疏堵結合，綜合施策。在保持對非法金融活動高壓打擊態勢的同時，應研究如何通過制度創新有效滿足合法資金出入境需求，從根源上解決問題。因此，筆者提出創新粵港澳大灣區的跨境貨幣兌換機制框架的設想。儘管該構想中的資金流通方式會涉及打破現有的外匯管制秩序，然而正如粵港澳大灣區的建立也是通過打破固有的政治、法律和社會制度等障礙的方式所實現的一種制度創新一樣，這實際上也是一種制度上的創新，也是具有可操作性和突破性的前瞻性立法。粵港澳大灣區一直宣導的三地海關互通和法律互通，該構想也是符合其要求的，並且有利於“換錢黨”所可能產生的洗錢犯罪的減少。

¹³ 參見澳門金融管理局官網，2021年11月6日訪問。

3. 創新澳門金融監管模式的探索

一直以來，內地的銀行業是實行分業監管的方式，目前部分銀行也開始可以經營保險業務，逐步趨向混業監管。與中國內地不同的是，澳門的銀行則是實行混業監管的方式，即可以代理保險業務。目前，澳門有五間銀行可以經營此業務。分業監管指的是根據從事金融業務的不同機構主體及其不同的業務範圍，由不同的監管機構分別實施監管的體制。混業監管指的是由一家監管機構對所有金融機構的全部金融業務進行全面監管。相比混業監管或分業經營，“專責監管”或“專業監管”顯得更為合理，層次更高。這應成為未來澳門金融監管創新的重要方向。

其次，引入“監管沙箱”機制將會是創新澳門金融監管模式的重大舉措。“監管沙箱”簡單來講就是指監管機構為了提高監管效率、保障金融交易秩序安全，監管機構在可控的範圍內對新型金融產品和服務進行虛擬的測試，並根據其在監管沙箱的測試情況決定是否進行推廣的一種機制。通過開闢監管沙箱這一片試驗田，對澳門金融機構創新產品進行試驗，一方面既能實現政府對金融產品的監管，另一方面也能保障金融消費者的交易安全，因此“監管沙箱”機制的引入必將實現澳門監管模式的轉型升級。

四、澳門金融制度創新的發展策略與對策建議

（一）澳門特色金融制度的體系構建澳門經濟體量小，產業結構單一，缺乏全面發展金融的基礎，但在建設“小而佳”的特色金融方面大有可為。筆者認為，當前澳門發展特色金融應圍繞以下三條主線：

1. 積極完善融資租賃法律制度

2019年，以澳門特區政府修訂了《融資租賃公司法律制度》及《融資租賃稅務優惠制度》為標誌，澳門融資租賃制度基本建立。根據澳門金融管理局發佈的《2019年現代金融業務統計報告》，融資租賃相關貸款及待收租金總額按年上升24.7%至229億澳門元，發展態勢迅猛。由於澳門具有獨特的法律制度、經濟制度和政策制度，澳門面向中國內地企業發展融資租賃業，在資金跨境和稅務優惠方面具有巨大優勢和潛力。澳門應再接再厲，結合融資租賃業務發展，跟進建立健全融資租賃配套法規，進一步便利融資租賃機構設立和展業，促進灣區協同合作制度化，明確跨境直貸、貿易融資等業務的具體標準，引導和規範融資租賃業持續健康發展。

2. 持續推進人民幣清算能力建設

在不斷推進人民幣業務過程中，澳門逐漸形成了堅實的人民幣結算平臺基礎。中國人

民銀行澳門分行於 2004 年獲准開辦個人人民幣業務，於 2009 年開始跨境貿易人民幣結算業務試點，並於 2015 年獲得中國人民銀行同意為葡語國家銀行提供人民幣結算服務。同時，2016 年澳門人民幣即時支付結算系統正式投入服務，實現了與內地人民幣支付清算系統的對接，可以即時處理人民幣的本地及跨境匯款、轉賬、結算服務。

澳門金融業人民幣業務形成的堅實基礎使得人民幣結算業務開展較為容易，但是資金結算業務比較初級，需要衍生增值服務以鞏固地位。¹⁴ 因此，澳門需要不斷地提高人民幣清算業務的能力，拓寬人民幣清算的管道，促進資金在粵港澳大灣區流動。發揮推動人民幣國際化的窗口作用，促進中葡人民幣清算在內的特色金融業務發展，為實現人民幣的國際化做出貢獻。

3. 大灣區內特色財富管理業務的突破

澳門發展特色金融面臨認知偏差、人才不足、企業競爭力弱等挑戰，但澳門擁有“一國兩制”、自由港、單獨關稅區等優勢，加上粵港澳大灣區等效應，正處非常有利的關鍵時刻。

一方面，澳門應當充分利用自身的優勢和特點，與國家的“一帶一路”建設以及澳門的“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”的國家定位結合在一起，重點發展融資租賃、離岸金融、資產管理、綠色金融、葡語國家人民幣清算等細分金融服務領域，另一方面，積極制定和完善特色金融產業發展的保障措施，從准入門檻、稅收激勵、人才資源、資金等方面給予適當政策支持，引導市場和促進產業發展。通過創新特色金融制度，以揚長避短和優勢互補的方式，使澳門更加深入地融入國家發展大局和進行自身創新，推動粵港澳大灣區的金融制度創新。

（二）優化跨境資金流動的運行框架

1. 先試先行金融服務新機制

2019 年 12 月，中國人民銀行出臺政策，進一步便利澳門個人人民幣跨境匯款業務，將澳門居民個人每人每天向內地人民幣同名帳戶匯款限額由 5 萬元提高至 8 萬元。同時為促進粵港澳大灣區居民個人跨境投資便利化，2020 年 6 月，中國人民銀行會同香港金管局、澳門金管局發佈公告，在粵港澳大灣區開展“跨境理財通”業務試點，2021 年 9 月 10 日，中國人民銀行、中國銀行保險監督管理委員會、中國證券監督管理委員會、國家外匯管理局、廣東省人民政府、香港特別行政區政府與澳門特別行政區政府通過視頻連線方式共同舉辦了“跨境理財通”業務試點啟動儀式。“跨境理財通”指的是粵港澳大灣區居民個人跨境投資粵港澳大灣區銀行銷售的理財產品，按照購買主體身份可分為“南向通”和“北向通”。具

14 丁浩、莊玲玲：《澳門金融業融入大灣區發展的機遇與路徑》，《粵港澳大灣區發展報告（2018—2019）》，廣州：廣東人民出版社 2018 年版，第 241 頁。

體來說，“南向通”指粵港澳大灣區內地居民通過在港澳銀行開立投資專戶，購買港澳地區銀行銷售的合資格投資產品；“北向通”指港澳地區居民通過在粵港澳大灣區內地銀行開立投資專戶，購買內地銀行銷售的合資格理財產品。“跨境理財通”於2021年10月19日在粵港澳三地正式開辦。10月19日，首筆“跨境理財通”業務成功在橫琴粵澳深度合作區落地，即是澳門首次加入了內地的金融聯通機制，也為橫琴粵澳深度區金融互聯互通的業務奠定基礎。據中國銀行澳門分行的官方數據顯示：“跨境理財通”業務開辦兩周內，3,000餘人在澳門中銀成功簽約“跨境理財通”北向通專戶及南向通投資戶。其中，“南向通”超過100名內地投資者參與，“北向通”則近2,900名澳門居民參與，累計錄得匯款交易近500筆。

澳門可考慮先行先試金融服務新機制，以促進政策更有效落地。如推進“見證開戶”的方式，即通過澳門身份證已經可以在澳門的銀行開立內地銀行帳戶，可考慮先行先試，開放部分城市進行試點，實現適度地自由開放，以循序漸進的方式進行，從而順應發展的要求。

澳門可考慮先行先試金融服務新機制，以促進政策更有效落地。如推進“見證開戶”的方式，即通過澳門身份證已經可以在澳門的銀行開立內地銀行帳戶，可考慮先行先試，開放部分城市進行試點，實現適度地自由開放，以循序漸進的方式進行，從而順應發展的要求。

2. 大灣區帳戶業務的合法化

三個區域的外匯管制部門可以將金融機構開設辦理粵港澳大灣區帳戶的業務合法化，同時澳門的金融管理局可以要求金融機構設立獨立的內部系統進行監管。該業務的對象僅限於粵港澳大灣區的“9 + 2”城市群的客户，流動範圍僅限定於粵港澳大灣區的“9 + 2”城市群內。具體而言，該模式在操作時應當做到：①母國和駐在國的銀行所適用的法律和監管應當遵循屬地原則加熟嚴原則（或從嚴原則）；②該方式所產生的外匯匯率的問題，可以通過限制數額和限制交易次數等具體操作解決。

3. 涉及博彩業資金的特殊化

博彩業是澳門的支柱產業，是區別於大灣區其他十個城市的獨特行業，涉及的跨境資金數額龐大，涉及的合法性問題也是在創新跨境貨幣兌換制度時需要考慮的因素。因此，筆者認為需要區分來源於賭場的資金，包括博彩企業和博彩中介人兩部分，前者主要來源於博彩中介人的收入、房租、餐飲和租金等；後者主要指的是其通過洗碼而獲得的收入。銀行應該根據博彩企業和博彩中介人的各種參數綜合考慮，如規模、市場佔有率、運營規律等參數等，通過AI系統篩選出可疑案件，再通過人工手段綜合判斷進行客戶的盡職調查（即“know your customer”，簡稱KYC），針對來源於博彩業、兌換店和抵押店等行業的資金適用標準更高的反洗錢管理制度。目前，銀行將客戶分為高風險、中風險和低風險三個等級進行法規/指引的監管。不同行業的監管水準也不同，針對博彩業的監管應該嚴格遵循博彩監察局的指引，針對銀行的監管應該嚴格遵循金融管理局的指引，而銀行在具

體的操作應該遵循更為嚴格的標準才能有效地避免洗錢犯罪的案件發生。

（三）澳門金融監管模式的路徑探索

1. 澳門金融監管機構的職能：“專責監管的再定性”

作為監管金融的實體，澳門金融管理局一直以風險為本的方式進行監管工作。金融管理局通過實地和非實地審查，專題評估和跨境審查，有效地確保金融及保險機構遵守國際標準。該局的主要職責包括指導、統籌及監察貨幣、金融、外匯及保險活動，確保其正常運作，並對該等市場的經營者進行監管，從而維持金融體系的穩定。

筆者認為，金融管理局的職能定位需要再定性，即“專責監管”或“專業監管”，從而賦予其更多的職能。針對跨境洗錢的問題，金融管理局應當增加統籌反洗錢的工作職能，不僅應當監管發牌機構，還應當與 FATF 接軌，在收到相關資訊後再將其分發下去，達到資訊同步等效果的作用。

2. 澳門金融監管系統的建設：“智能監管”的全覆蓋

2017 年，澳門特區政府與阿裏巴巴簽署《構建智慧城市戰略合作框架協議》，將應用阿裏雲計算和人工智慧技術，在各方面展開合作，助力澳門發展為智慧城市。智慧城市的發展目標，有助於澳門金融科技的引入與推廣。¹⁵ 澳門特區政府也一直投入大量資金，全力支持和大力推動科技發展和應用，推動澳門產業多元化發展。值得注意的是，金融業持續推動移動支付的發展，推出了各種類型的移動支付工具。澳門支付產業應循粵港澳大灣區的發展進行產業定位思考，澳門作為灣區的對外橋樑功能，灣區內人民對外商品和服務的需求，及灣區內各產業對外的貿易拓展需求，將是推動澳門成為灣區對外聯絡及金融平臺的重要發展契機。¹⁶

然而，澳門金融業主要包括銀行和保險機構，新型金融機構較少，金融科技運用仍然處於初級階段，而且隨著人工智慧、大數據、雲計算、區塊鏈等金融監管科技陸續興起，新時代對於金融監管系統提出了新要求。因此，為有效應對複雜嚴峻的金融風險防控形勢，創新澳門金融制度需要提升監管系統的智能水平。目前澳門已經初步具備了實施監管沙箱的基礎條件，一方面是已經應用阿裏雲計算和人工智慧技術推進金融服務的創新，另一方面澳門目前現有的監管機制並不排斥監管沙箱。伴隨著協力廠商支付監管規則以及 P2P 監管規則的成熟也必將為監管沙箱注入強大動力，因此引入“監管沙箱”機制，通過

15 廣東互聯網金融協會、廣東金融學院中國金融轉型與發展研究中心：《粵港澳大灣區金融科技發展報告（2018—2020）》，北京：中國金融出版社 2020 年版，第 72 頁。

16 齊冠鈞：《澳門經濟適度多元化發展研究——基於〈粵港澳大灣區規劃綱要〉的視角》，《國際經濟合作》2019 年第 2 期。

人工智慧技術對收集來的數據進行分析，從而實現“智能監管”全覆蓋，消除資訊不對稱。¹⁷

3. 澳門金融監管平臺的預警：“風險防控”的深融入

作為監管金融實體的澳門金融管理局一直以“風險為本”的方式進行監管工作。金融監管對非持牌機構的監管通常較為滯後，往往到風險爆發後才發現。2018年以來，廣州金融風險監測防控中心對上千個非法金融活動樣本案例進行分析，提取風險特徵，總結了七大風險類別，並分別建立風險識別模型，結合多種手段，主動識別非法金融活動風險。¹⁸該模式通過優化風險識別模型，推廣小程序，結合使用輿情語義智能分析模型，並拓寬數據來源，實現高新技術手段將地方金融風險防控關口的前移，從而提高風險發現能力。

在新時代的背景下，澳門可以借鑒廣州的經驗，創新金融監管平臺，通過數據收集、統計、分析等對接方式實現“精準預警”輔助金融監管，將“風險防控”深入融入至金融制度中。

五、結語

在符合“一國兩制”原則的前提下，澳門通過創新澳門特色金融制度、優化跨境資金流動的運行框架、創新澳門特色金融制度的途徑，發揮自身的特點和獨特的優勢，抓住新定位新機遇，實現新時代澳門特別行政區高質量發展，助推粵港澳大灣區金融制度的創新，從而融入國家發展大局。值得注意的是，創新澳門金融制度是因應國際國內發展形勢作出的關鍵選擇，符合國家和澳門的雙重需求，具有重大現實意義。同時，隨著更深度融入國家發展大局的建設，澳門的金融行業亦會產生新的業態發展。換言之，澳門的金融制度創新並無絕對的定義，而是一個動態的概念。

同時，正如粵港澳大灣區的建立是通過打破固有的政治、法律和社會制度等障礙的方式所實現的一種制度創新，創新澳門金融制度實際上也是一種制度上的創新，是具有其可行性和突破性的前瞻性立法。粵港澳大灣區一直宣導的三地海關互通和法律互通，該構想也是符合其要求的。其突破領域在於創新思維，將解決大灣區的實際問題放在突出位置。

總之，創新澳門金融制度是符合粵港澳大灣區發展規劃綱要的政策需求、促進澳門經濟適度多元可持續發展的必然選擇，也是落實中央對澳門要求，積極融入國家發展大局，保持經濟持續穩定發展的重要戰略舉措。

17 巴曙松、白海峰、胡文韜：《粵港澳大灣區金融機構協同發展策略》，深圳：《開放導報》2019年第4期。

18 林曉麗、楊懿懿：《解碼地方金融風險防控的廣州模式》，《廣州：廣州日報》2020年5月18日，A3版。