



香港持續發展研究中心

香港城市大學
City University of Hong Kong

香港城市大學

香港持續發展研究中心¹

第 14 號意見書

大灣區要素流動的新思考方向: 超越對等與非對等

李芝蘭、姬超、羅曼、李建安²

2019.09.16

大灣區要素流動的新思考方向:

超越對等與非對等

一、引言

現代經濟學界定的主要生產要素，有土地(Land)、勞動力(Labour)、資本(Capital)和企業家精神(Entrepreneurship)。傳統的區域經濟學理論相信，要素的自由流動是促進跨地域發展的關鍵，只有當這些要素都能夠依循市場力量，哪裏有利可圖便往那裏走，才能達致效益

¹ 香港持續發展研究中心 (CSHK) 成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨學科的研究平臺，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界；社會及政府；以及香港與不同區域之間，在現實可持續發展問題上的協作，並進行有影響力的應用研究。中心總監為香港城市大學公共政策學系教授李芝蘭教授。本中心於 2017 年獲得香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處策略性公共政策研究計劃 (SPPR) 撥款研究「香港專業服務與一帶一路：推進可持續發展的創新能動性」(編號: S2016.A1.009.16S)。更多有關資訊，請瀏覽香港持續發展研究中心的網頁：<http://www.cityu.edu.hk/cshk>。歡迎提供意見，請電郵至：sushkhub@cityu.edu.hk。

² 李芝蘭是城大公共政策學系教授及香港持續發展研究中心總監；姬超為城大公共政策學系博士後研究員；羅曼是城大公共政策學系博士生研究員；李建安為城大公共政策學系副研究員。本文獲城大會計學系巫麗蘭教授及聯合國際學院人文與社會科學學部梁鐘烈博士提供寶貴意見，特此鳴謝。

最大化。然而，區域發展往往牽涉兩個或以上的城市(甚至是國家)持分者，要讓要素自由跨地域流動，討論過程往往十分繁複。當中，最簡單直接的方式就是制度/政策「對等」。簡而言之，如果甲方想乙方允許甲方的人、貨、錢自由進出乙方，那麼甲方便要給予乙方相同的對待，讓乙方的人、貨、錢自由進出甲方的境內。

歐盟就是以這種傳統區域發展理論而形成的一體化政治、經濟及社會同盟。歐洲二十多個主權國，共同承諾遵守協議，互相允許締約方的生產要素在區內按規定自由流通，並把一部分權力上交歐盟委員會、歐洲議會以及歐洲人權法院，這一切都是以政策「對等」作為原則。所以，當今天英國爭取脫離歐盟，不再允許歐洲大陸國家的勞工、貨物、投資便捷地進入英國的時候，歐盟其他 27 個同盟國，也就反過來會對英國施以同樣的限制。

如果我們用同樣的一套理論來審視大灣區發展，很容易會得出一個結論，就是「一國兩制」成為了大灣區發展的最大壁壘。基於「一國兩制」的設計，大灣區 9 個內地城市與港澳兩個特別行政區，無論在人員出入境、貨物清關、資格認證、乃至社會審批制度等等都有根本的差異，各行政區之間的要素流通也受到一定程度管制，並不完全自由。就以人員出入境為例，港澳人士持港澳通行證(回鄉證)可以自由進出內地，內地人卻要申請簽證才能來港澳。此等措施都給人一種政策「不對等」的感覺。因此有些論述就認為，大灣區要發展得好，關鍵就在於打破這些制度壁壘，以「對等」的方式實現要素流動，這樣才能使 9+2 進一步融合。

不過，我們認為，大灣區並不是一個簡單的區域經濟發展藍圖，而是國家綜合實力提升的新試驗場，港澳兩地實施的另一種制度，以及香港在多個專業服務領域上的先發優勢，正好可以協助國家推進供給側結構改革、自主創新及更高程度的開放，令大灣區成為具備國際競爭力的世界級城市群，就像上世紀的珠三角開放一樣，作為全國發展的排頭兵。因此我們建議，不要單純以經濟發展視角來看待大灣區，並應摒除傳統區域合作中，追求要素在政策「對等」或「非對等」中流動的視角，客觀地檢視雙方的優勢以及需要改進的地方，互相引進及補足，從更全面、深遠的角度來思考如何開展大灣區合作。

二、以超越「區域一體化」的視角看大灣區

2015 年 3 月，國家發改委、外交部、商務部發佈一帶一路《願景與行動》規劃綱要，首次提及粵港澳大灣區概念；2017 年 3 月，總理李克強將大灣區納入政府工作報告，並於兩年後發佈《粵港澳大灣區發展規劃綱要》。《綱要》的評估認為，大灣區 11 個城市各有其強項及弱項，珠三角 9 市的市場容量大、增速快，但經濟及管理體制有待完善；相反，香港擁有較領先的市場經濟制度、司法制度，在金融、財務、建築、法律、管理、教育等專業領域上具備優勢，但經濟增長缺乏持續穩固支撐。由是，大灣區各城市之間存在著優勢互補、共同發展的空間。

要明白的是，粵港澳三地社會發展水準與承载力存在差異，追求完全「對等」的要素自由流動政策可能會對三方社會造成較大衝擊，產生混亂與矛盾，亦因此增大了大灣區合作的風險與顧慮。我們中心的另一研究表明，人力資本流動正替代物資資本流動成為制約大灣區合作的關鍵問題，並且以港澳人力資本存量高、內地專業服務市場供不應求為特徵³。若能以超越政策「對等」的思路來推進雙方合作，讓內地市場對香港具有優勢的專業服務業進一步開放，讓專業人士及機構更廣泛、深入地參與內地市場，一方面可以降低內地交易成本並有助香港人力資源溢出，有利兩地經濟的可持續發展，另一方面這些活躍的專業人士及機構也可以為內地的行業發展、體制改革提供經驗與機會，帶來深刻的變化。

內地與香港之間的價值取向、思維與行為方式的差異反映了雙方所處的制度與社會環境的差異，理論與經驗表明，實踐中雙方的交流甚至偶爾的衝突往往成為反思的源泉與改革的動力。香港的制度經驗亦為內地改革提供了重要的參考依據，若香港專業界別深入參與內地市場，則可以通過實踐工作中的密切溝通極大地促進兩地間的理解。為此，我們有以下政策建議，希望促進 9+2 城市間進一步發展，達致多贏。

³ 參見李芝蘭、高春亮「制度異質、交易成本與大灣區要素流動」，待刊登。

三、促進專業服務要素流通的建議

在世界貿易組織「服務貿易總協定」(GATS)的分類下，服務貿易主要以 4 種模式出現：一是「跨境供應」(即甲方在所在地向身處異地的乙方提供專業服務，例如香港專業界別為國內企業來港上市提供服務)；二是「商業存在」(即甲方把辦公室搬到乙方所在地提供專業服務，例如香港的會計師事務所與律師事務所到內地開設辦公室)；三是「跨境服務」(即是乙方跨境到甲方所在地使用專業服務，例如內地人來港旅遊消費)；四是「自然人」(即甲方作為個人到乙方所在地提供專業服務，例如香港的演員到內地接拍影視劇集)。

在這四種模式中，「跨境供應」以及「跨境服務」的發展主要是依靠一個地方的比較優勢，來吸引被服務業對象；至於「商業存在」以及「自然人」，則再要加上對方敞開大門。根據粵港兩地政府官方的說法，自從兩地在 2003 年簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)以及一系列的補充協議後，在服務貿易領域，雙方已基本實現自由化，合資格的香港專業人士可通過 CEPA 兩地資格互認或考試安排獲取內地的專業資格，並在大部分領域以優惠待遇進入內地市場。然而，根據我們與不同專業界別人士的接觸，總體的感覺仍然是大門已開、小門不開。

讓合資格香港會計師在大灣區免試執業

根據 2009 年 1 月生效的 CEPA 補充協議五，在中國內地臨時執行審計業務的香港會計師事務所，可申請「臨時執行審計業務許可證」，有效期為 5 年；至於已取得中國註冊會計師資格的香港專業人士，則可以在內地擔任合夥制事務所的合夥人。

然而，我們曾於 2015 年及 2018 年做過兩次針對會計師的大型調查及深入訪談⁴，不少會計師反映，要進入中國執業仍非常困難，而同一時間，我們接觸到一些珠三角中小型企業，卻希望能夠得到香港專業服務界別的助力，提升管治水平。

在此背景下，我們建議，廣東省政府可以考慮讓在內地已有豐富工作經驗的香港會計師，於大灣區內免試執業，向非上市的內地中小型企業(特別是與香港有業務往來或有意「走

⁴ 可參見李芝蘭等編著《突破瓶頸:香港會計業》，香港: 城市大學出版社，2017 年；以及李芝蘭等寫的「脫虛入實:香港會計業調查」收於《解構·倡議:專業服務與一帶一路》，香港: 城市大學出版社，2019 年。

出去」的內地企業)提供審計等專業服務，至於具體的註冊及監管安排，可由香港會計師公會與內地的會計師協會進一步共同商議。

讓香港律師在前海有限度地免試執業

法律專業方面，香港與內地已成立了 11 家合夥聯營律師事務所，分佈在深圳、珠海及廣州，自 2019 年 3 月起，合夥聯營律師事務所的設立範圍已由廣州、深圳和珠海擴展至內地全境。此外，符合相關條件的香港永久性居民可報考國家統一法律職業資格考試，合格者可獲授予法律職業資格證書，截至 2018 年，僅共有 108 名香港居民考獲合格成績。並且他們反映，取得職業資格證書後，獲得執業證明、開展業務工作仍然存在困難。

我們建議，可以前海作為試點，讓香港的律師有限度地免試執業，在特定商事範疇內，從事與內地律師同樣的業務。前海法院是最高人民法院確立的綜合性司法改革示範法院，旨在探索與國際對接及促進商事法的審判效能。我們認為，前海既採用香港商事法，又已經委任香港人出任陪審員，如果再加上香港律師的深度參與，就能夠進一步深化前海法院的建設。反過來說，當前海的業務量擴大後，香港律師自然也能從中獲益。

讓合資格的香港社工在大灣區有限度地為指定的機構服務

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提及，港澳與內地社會福利界要加強合作，推進社會工作領域職業資格互認，以及深化養老服務等合作。然而，在資格互認一事上，香港的社工界反應甚大，原因是兩地社工的培訓、實習及工作模式有非常大的差異。從客觀事實來看，香港社會工作發展起步比起內地早很多，這亦為內地官方所認可。包括深圳在內的廣東省各地政府由 10 年前起，便陸續引進了香港的資深社工作為督導，為內地剛起步的社工行業，傳授實務技巧乃至社工價值理念。

我們建議在這種督導安排的基礎之上，進一步擴大內容，廣東省政府可以考慮透過與香港有合作關係的機構設立認可制度，讓香港的社工進入內地社福機構從事特定的項目或服務。

我們相信，大灣區內地城市對於家庭、青年、安老等社工服務本身已愈益殷切，再加上香港的社會機構到內地營辦養老院等設施，亦會帶動進一步需求。如果可以擴大兩地合作，相信可以有效促進大灣區各地社工的實務和經驗交流，藉此提升整個區域的社會工作水平。

四、結論

我們注意到，深圳市政府最近已有意開始探索在深港科技創新合作區內，單邊認可港澳專業資格的政策，讓具備港澳執業資格的專業人士在深圳一方的合作區域內直接登記及提供服務，我們認為這是一個很好的發展方向。

事實上，在上世紀 70 年代，中國改革開放之初，由於廣東與香港之間的經濟發展差距大，廣東可以單向地香港開放得多一些。到了今天，當兩地的經濟發展差距縮少，再要求某一方單向地向另一方傾斜開放，反而有點困難。

但我們確信，從整個大灣區的全域去思考，內地對香港有優勢的地方敞開更大的門，其實對內地城市經濟發展、體制改革都有利。反過來，內地城市的發展，也為香港創造更多機遇。要把握好這個機遇，我們就有需要以超越「對等」的視角來思考問題，在「一國兩制」設計下為要素流通找出更好的方法。

我們也相信，互相包容及溝通是促進合作的重要方式，因此同樣地，當內地城市認為他們有些優勢，是可以幫助提升香港發展的話，也應開門見山地提出，要求香港也把相關領域的大門敞開一些。我們相信，惟有超越「對等」與「非對等」這種思維局限與短期的利益計算，整個粵港澳大灣區才能雙贏共生。