

香港城市大學
香港持續發展研究中心¹

第 2 號意見書
粵港澳大灣區全國策略角色思考：
善用香港「一國兩制」，彰顯灣區軟實力優勢

李芝蘭、李建安²
2017.07

粵港澳大灣區全國策略角色思考： 善用香港「一國兩制」，彰顯灣區軟實力優勢

1、概論

在今年 3 月召開的全國人大和政協兩會，國務院總理李克強首次將「粵港澳大灣區」(下稱「大灣區」)納入《政府工作報告》，提出粵港澳深化合作，研究制定大灣區城市群發展規劃，發揮港澳的獨特優勢，提升整個大灣區在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。港粵雙方在討論大灣區的時候都有一種樂觀的期待：港、澳加上內地 9 個城市人口規模超過六千萬，經濟產值超過 1.4 萬億美元，足以媲美紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區般的世界級城市群，各方參與其中將「餅」造大

¹ 香港持續發展研究中心 (CSHK) 成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨科學的研究平台，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：www.cityu.edu.hk/cshk。歡迎提供意見，請電郵至：sushkhub@cityu.edu.hk。

² 李芝蘭教授為香港城市大學公共政策學系教授、香港持續發展研究中心總監；李建安為香港城市大學公共政策學系副研究員、香港持續發展研究樞紐成員。

定可分享其成。同時有另一種看法認為：港澳與內地九個城市實施的制度不同（即使內地城市之間，自貿新區與其他區也有差異），因而形成妨礙人流、物流以及資金流的壁壘，加之各地發展同質化、競爭激烈，落實產業分工合作非常困難，勉強為之或會帶來一系列的其他問題，包括香港社會內關注對香港特區政府既有的自主規劃許可權的影響。

我們認為要更好理解香港在大灣區的角色和勾劃大灣區的發展路徑，需要超脫這種囿於區內產業佈局和行政區劃的思維，由策略層面看大灣區和香港對國家整體發展的作用，大灣區內含「兩個制度」所標誌的區域差異，是其獨特點而非缺點，當前關鍵是如何具體用好這兩制的存在來促進發展大灣區內不同城市的發展，以及進一步輻射內地廣大腹地。目前中國在新常態下，完善經濟轉型以及社會治理迫在眉睫，而外交上面臨的挑戰壓力也愈來愈大，如何妥善處理國際商業糾紛、依循國際法治規則、促進企業效益和社會責任、以及理順社會矛盾等等「軟實力」也日益重要，而恰恰這些均是香港的相對優勢，我們提出，國家宜善用香港的「第二制」來開拓大灣區的制度改革空間，令整個大灣區在全國提升軟實力的發展策略中再一次充當先行者，這樣，包含港澳的大灣區將可對中國發展作出重要的策略貢獻。

2、認識國家新形勢的需要

「粵港澳大灣區」指的 11 個城市包括香港和澳門兩個特別行政區，及 9 個珠江三角洲的城市：深圳、東莞、惠州、廣州、佛山、肇慶、江門、中山和珠海。研究粵港合作的學者過去慣常以經濟學上的比較優勢來解釋兩地合作，只要雙方能夠從項目中找到各自優勢，便能共創雙贏，因此自 1978 年以來憑藉廣東的低成本以及香港的國際化，兩地便形成了一個「前店後廠」的格局³。但這種產業分工的分析框架今天遇上了不少挑戰，當年廣東銳意發展的是第二產業，與香港要轉型至第三產業恰好相輔相承，香港為廣東引進了大量資金、技術、人才和國際管理經驗，使廣東先於其他內地區域成為製造業大省，香港期間也成為國際專業服務及金融中心。隨著其他省份冒起以及在粵企業累積了殷實的資本，廣東積極向第三產業轉型⁴，並於 2009-2015 年間陸續獲國務院批准橫琴、前海和南沙 3 個新型發展區和自貿區的規劃，發展金融、現代物流以及專業服務等高增值項目。廣東的生產總值超越香

³ Shen J,(2008) *Inter-city relations between Hong Kong and Shenzhen: Implications for urban planning and governance*. *Planning and Development*, 23(1), 2-14 ; Sit V F S(1998), *Hong Kong's "transferred" industrialization and industrial geography*. *Asian Survey*, 38(9), 880-904.

⁴ 廣東省統計局資料顯示，廣東省第三產業佔 GDP 在 2015 年達 50.8%，首次超越 5 成的分水嶺，而 2016 年比例更上升至 52.13%。

港，衍生了「誰是龍頭」的爭議⁵；粵港間的合作近年予人不太協調的感覺，CEPA 以及港深河套發展計劃推進緩慢，粵港兩地都有人認為是對方設下了障礙，令兩地的專業服務以及創新科技合作一直未能取得突破。部分評論更將這種障礙歸咎於「一國兩制」，兩地政府奉行不同的管治制度拖慢了人員流動（有邊防）、資金流動（有限制）以及貨物流動（獨立關稅區），再加上兩地生活文化差異，日常交往反而產生了不少摩擦。

我們認為討論產業佈局以及制度差異引致的障礙有其因由，過分側重卻生不見森林之弊。香港與廣東在上世紀 70、80 年代，除了在資金、技術、土地以及工人等生產要素上取長補短，更重要的是兩地攜手在改革開放的國家策略旗幟下曾經突破了不少制度藩籬、摸索出不少珍貴的創新路徑。若要說制度上的差異，改革開放之初肯定比現在更大，但從廣東創辦「深交所」、公開拍賣全國第一幅土地、乃至國有企業推進股份制度及分紅等，香港都在期中扮演了積極角色。可以說，香港實行的「資本主義」與廣東的「社會主義」下市場經濟相互配合走位，才是真正令粵港昔日同步起飛的關鍵，也由此令廣東成為中國改革開放的排頭兵，多項政策均是在廣東先行先試取得成功後，繼而在全國鋪開。

改革開放三十年來，中國在經濟領域的成績舉世矚目，但經濟高速增長的同時，許多治理理念和實踐的發展滯後，例如各地政府一貫追求經濟增長，忽視資源保育，造成環境惡化污染，經濟發展過程中出現了嚴峻的官商腐敗，快速城市化出現的公權力對私有產權的侵害也一直被詬病，而企業負擔重、營商環境不佳等也導致企業投資信心不足、實體經濟持續下行。有鑑於此，中國急需從內部制度建設方面不斷改革來提升管治水平。外交方面，中國躍升為全球第二大經濟實體，外交壓力不斷加劇，歐美諸國一方面希望中國能夠信守國際遊戲規則，肩負起更多大國責任，另一方面也擔心中國日漸強大將打破由西方主導的世界秩序。大灣區就是在中國內部經濟轉軌以及外在國際壓力驟增的背景下，獲提升為總理政府工作報告中的國家策略之一⁶。

不容否認的是，一個國家僅僅在經濟方面的成就並不代表著該國軟實力的真正提升。大灣區有別於中國其他經濟圈，不在於其經濟體量大⁷，而在於區內「港、澳」實施有別於內地的「兩制」，香港由小漁村發展成傲視全球的東方之珠，除了

⁵ 較多人談的龍頭包括香港（國際化）、廣州（省會及華南經濟文化中心）、深圳（擁有華為、大疆、騰訊，乃創新之都）。

⁶ 政府工作報告中提及的其他戰略包括京津冀協同發展以及一帶一路。

⁷ 據統計，截至 2014 年，長三角城市群 GDP 為 12.89 萬億人民幣，京津冀為 6.64 萬億人民幣，珠三角為 5.78 萬億人民幣（雖然未計港澳，但體量遠不及長三角）。

獨特的歷史條件以及地理優勢之外，更關鍵的是滲透在香港社會各層面操作的優良傳統、核心價值及制度文化（如尊重人權，包容多元，自由平等、法治等）、優良的營商環境等。中國在新形勢下需要不斷增強國家「軟實力」，完善制度層面的建設，廣東省也需要在此方面進行探索，先行先試，在這一過程中，香港正好可以發揮積極的作用，彌補內地制度、文化等「軟實力」的弱勢。只要香港與廣東善用好大灣區這國家策略，將區域間的傳統合作提升至另一個台階，就可以再一次為全國應對時代挑戰提供先行者的經驗參考。

3、香港與大灣區以軟實力服務國家戰略

以下是我們提出的一些香港如何和廣東協作推進大灣區軟實力培育的方向性思考，希望拋磚引玉、引起各方討論。

3.1. 完善大灣區司法制度

中國正積極推進「一帶一路」倡議的國策，涉外的商業法律糾紛必然日多，發展有效的糾紛解決機制刻不容緩，除了專案執行的客觀需要，亦關係到國家的國際形象。大灣區先行一步嘗試引進及完善新的仲裁模式，將可為全國其他城市法院處理涉外案件提供參考和累積經驗。香港擁有獨立的司法制度，公正嚴謹的法官及法律專業人才備受稱頌，法律教育亦非常成熟，粵港可在大灣區規劃下探討促進更多合作：

- ◆ 共同完善及推廣前海經驗。前海法院 2016 年委任了 13 名香港人出任陪審員（包括法律及其他專業界別人士），協助主審法官處理涉外的商業訴訟，而在與訟雙方同意下更加可以選用香港法例處理糾紛以及作出仲裁。粵港雙方應創造條件使香港法律界更多參與完善前海的安排，及逐步在大灣區（譬如南沙及橫琴）推廣。
- ◆ 擴大香港國際仲裁中心角色。香港是亞洲地區中最受國際商界人士歡迎的仲裁中心，在全球也僅次於倫敦和巴黎而位列第三。香港正積極研究擴大現有國際仲裁機構的規模，粵港雙方宜磋商鼓勵更多企業利用仲裁來解決糾紛，並進一步完善司法互助以及執行對方的仲裁，進而提升粵港兩地間仲裁的質素。

- ◆ 加強司法教育合作。譬如香港城市大學已持續十多年為內地法官提供系統的專業培訓課程，在此基礎上可以進一步探討如何適當擴展與深化合作內容與範圍。

3.2. 推動大灣區更深層的經濟合作

中國經濟發展正面臨一些長期積累的結構性及體制性矛盾和問題，引致經濟增速下降、實體企業盈利下降、以及經濟風險上升等現象。廣東作為經濟大省，如何化解困難將在全國起示範作用，廣東政府也在積極研究推進結構改革，使供給體系更適應需求結構的變化。我們認為香港在這過程中可以扮演重要角色：

- ◆ 借鑑香港經驗推進改革。香港政府對於市場的管理並非直接的控制和行政干預，而是通過明確的法律、規章去引導企業自律，企業在法律「留白」的廣大範圍中完全自主，而企業一旦有出現違反法律的行為，則根據法律對之進行明確的懲戒，以維持健康的市場秩序。這些制度經驗皆有利於廣東推進供給側改革、深化「放、管、服」，全面提升企業開辦經營便利度。
- ◆ 加強金融合作。依託香港的集資能力協助廣東企業壯大，香港交易所近期檢討上市機制，計劃推出創新板讓企業更靈活地以不同的板塊募集發展資金，深圳是全國其中一個最多初創企業的地區，兩地應加強協調增加上市企業的選擇（深圳或香港上市），為企業開創更多融資管道，也令香港的上市公司更多元。同時，加強合作，推進人民幣國際化健康發展。
- ◆ 共同開拓更多海外市場。香港在「一國兩制」下高度國際化，各種制度與國際接軌，享有免簽證出入境的國家較多，亦具有兩文三語的優勢。粵港雙方宜理順條件使香港各個專業界別，更好地為廣東地區企業提供服務，協助他們開拓更多國際市場的同時，也令香港獲得更多商業機會。

3.3 推進大灣區社會協同治理

廣東省近年積極推進政府轉型，探討如何更好地提供公共服務，這方面香港的多元社會治理經驗對廣東有重要的借鑒意義。

- ◆ 加強交流社會治理經驗。香港一直保持著較為自由的社會形態，擁有豐富的社會協同治理經驗，高度自治的社會組織、行業協會成為了社會治理的重要組成部分，規管着自身行業的行為，也為社會提供一些公共服務。香港也是

全球其中一個非政府組織（NGOs）最密集的城市，非政府和社會組織的發展可以緩解政府有限資源的限制，更能可持續地應對複雜的社會治理的需求。

- ◆ 推進社會仲介服務。香港的社工註冊制度位處世界先進水準，香港在 2007 年開始派出資深社工出任督導協助深圳建立社工註冊制度，10 年下來，深圳的社工數目已由 30 多名跳升至數千名，增幅逾百倍。如何更有效地幫助大灣區更多城市培訓專業社工，反過來也為香港社福機構開拓更多服務範疇，或許也是粵港兩地政府及社福機構可以思考的方向。
- ◆ 加強院校交流。香港的專上教育成績有目共睹，英國《泰晤士高等教育》（Times Higher Education）早前公佈 2017 年亞洲大學排行榜，香港這個七百多萬人口的城市有 6 間大學晉身首 50 名。香港與大灣區學府應該加強合作，讓師生之間多些互相交流，藉此培訓更多人才以及增加相互之間的認識。

4、結語

目前社會上關於大灣區的討論仍多集中在產業佈局、如何打破人貨資金自由流動的制度壁壘的議題，在這種氛圍下，當有兩個或以上的城市有相近的產業發展方向，討論氣氛往往便會落在彼此的競爭而非協同發展。我們在此提供了一個新的思考角度，從如何更好地配合國家的戰略需要，幫助國家處理好經濟社會管理轉型以及適應國際法規的要求，以大灣區作為一個整體來探討。由此路徑去看的話，我們便不會過於聚焦產業分工，而忽略了大灣區發展的更深層意義。

國家主席習近平近來多番指出香港的「一國兩制」展現了強大的生命力，香港與內地既屬於「一國」，但又同時實施有別於內地的另一套「制度」。香港作為一國兩制憲制模式中的「第二制」給內地提供了多元化的視角去審視國家的治理和發展。過去兩者發揮各自的優勢合作共贏，現在面對新的形勢的變化，兩者也需要秉持互融的態度，尋找新的合作點，促進共同發展。