

## 港澳「跨境合作區」模式大不同 前海促港反思過去迎戰未來

香港 01 周報第 282 期 (2021 年 9 月 13 日) | 撰文：楊澄瑋

中共中央上周先後出台《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（《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》（《前海方案》）兩份重磅文件，行政長官林鄭月娥第一時間對後者表示歡迎，但「歡迎」過後，似乎無法令港人充分感受大好前景，而鑑於港府以往總以「區隔思維」面對港深協作，加上對本地社經發展的規劃和解難能力堪憂，難免引發一些「挑戰香港」的疑慮。究竟當局應該怎樣反思過去關於跨境協作乃至粵港澳大灣區建設的不足，又應該如何重建、重整自身岌岌可危的經濟結構，方能令香港透過「港深經濟融合」的機遇再上發展新階？

### 過去：前海港深合作區 香港「零」參與

---

坊間普遍關注《前海方案》擴大逾七倍區域面積，但前海管理局香港事務聯絡官洪為民直言這並非最大亮點：「亮點應該是『深化改革開放』，擴區只是用來承載『深化改革』和『對外開放』的物理空間。」洪為民認為，《前海方案》第七點所指的「創新合作區治理模式」，最能體現制度改革的深化。所謂「創新治理模式」，是指「以法定機構承載部份政府區域治理職能」，這一機制早在前海設立之初已被確立，例如目前正由「前海管理局」負責開發和管理。

「前海管理局和一級政府不同，是根據《深圳經濟特區前海深港現代服務業合作區條例》所成立的，類似香港機場管理局、香港科學園的『法定機構』。」洪為民憶述，前海就此修例時，正是他安排深圳相關官員來港考察機管局的運作，深圳當局最終根據實際情況在某些領域下放權力。他舉例，前海管理局沒有設立公安、消防或教育部門，這些職能都由南山區或寶安區政府執行，但管理局在商業審批、創新機制、調配資源等方面有很大自由度，「例如，機場裏面都是機管局話事。警務處會派警察進駐，但不歸機管局管。而機場的土地如何運用、建什麼樓、給哪間企業建，機管局完全『話嘢事』。」

正因為管治機構的「改革」和「創新」，所以前海能夠成為「對港政策」試驗田。例如外資企業在華准入未開放前，外企須申請「外資投資證書」才能「商業登記」，要去到市政府不同部門申請牌照，「但在前海，因為有商務部授權，我們管理局蓋兩個印章就可以。」洪為民說。另外，內地工作的港人稅務優惠，亦是從「前海」走向「大灣區」的對港政策例子。

然而，這一重要的創新管治機制裏面，港人幾乎沒有什麼參與。「除了我就是『零』，我屬於管理局派駐香港的人員。」洪為民解釋，曾有港人出任初級和實習職位，

但高層當中並沒港人身影。這實在令人迷惑，前海是深港合作區，為何香港會在管治機構中完全「隱形」？

事實上，早在 2011 年公布、實行的《深圳經濟特區前海深港現代服務業合作區條例》中的第八條已然列明「前海管理局的高級管理人員可以從香港或者國外專業人士中選聘」——由是觀之，阻礙香港精英參與前海建設的，並非當地條例或制度。那麼，原因究竟何在？

按理說，香港作為熟悉現代治理制度的合作方，絕對可以在前海管治中有更深入參與，甚至高級管理層，但過去十年來，只有一位「香港聯絡官」負責安排考察、介紹經驗等前期工作。參照港深合作歷程，相信「港人隱形」的其中一個原因是對區域協作的「懶理心態」和「區隔思維」，總以為具備制度優勢的自己「高人一等」，無法動態看待鄰近地區的進步。

相較之下，深圳市政府對於「法定機構」這一「舶來」制度則顯示出更高的包容度和靈活性，既不是「堅拒引入」，更不是「照辦煮碗」。洪為民舉例指，在香港法定機構任職的一般不被納入公務員體系當中，而深圳市政府則承認前海管理局人員的「公務員」資歷，「例如，你原本做副處長，你調出前海，依然可以繼續做處長。」

是次《前海方案》更明言將會繼續探索「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」，但特區政府似乎仍然覺得「事不關己」，未有思考可以如何參與其中或者怎樣提供助力，例如應該建議什麼人選、透過什麼渠道、擔任什麼職務、參與哪些治理等等，而是反覆強調前海會為香港專業服務帶來「機遇」云云，諸如此類宏大而空泛的套話。

## 過去：澳琴乃合作佳例 河套卻拖足廿年

《橫琴方案》比《前海方案》早一天公布，而同樣作為特別行政區，澳門在粵澳協作方面的角色明顯吃重，而且更加具體。例如當中不但強調粵澳雙方「共商共建共管共享」，更在管治結構中採用「雙主任制」——由廣東省長、澳門特別行政區行政長官共同擔任合作區管委會主任，另設一名由澳門委派的常務副主任——可見澳門的主導和重要。

「『共管』已經是很大突破，澳門可以有更多直接的參與，但前海仍未是共管，地理上也不能與香港特區無縫全天候連結。」香港恒生大學校長何順文如此評述。何順文曾於 2009 至 2014 年間出任澳門大學副校長，親身參與澳門大學橫琴校區從「設想」到「落地」的一線工作；時至今日，當年那個經過全國人大常委會

授權澳門管轄橫琴部份土地以興建校園的方案，搖身變成促進粵澳深度合作的《橫琴方案》，何順文對於兩地協商經驗感觸良多。

何順文回憶，這「破天荒」的「一島兩制」方案由澳大校董會主席及校長團隊共同向澳門特區政府提出。「我們當初都不是很樂觀，因為歷史上真的沒有試過！但是，在和澳門政府溝通之後，發現不是沒有可能。」何順文續指，澳門政府在聽取大學意見後，積極地同珠海市政府、廣東省政府以及中央政府開展協商工作，「最後，我們項目構思去到了中央人民政府（國務院）裏談，而且過了半年時間就得到國家的答覆，允許我們去做。」

澳大橫琴校區行使的是澳門制度，受澳門法律管轄，這一大突破被何順文形容為「世界級的創新」：「一國兩制之下，原來還可以一島『兩制』！」當澳門特區政府向珠海市政府租賃了一平方公里土地後，「好快，澳門大學兩年內就建起了近百座大樓，校園圍封與橫琴分隔。」由於琴澳地理上接壤，政府亦為大學建立了 24 小時接連的隧道，教職員及學生可以無縫穿梭兩地。另外，澳門政府還在澳大校園西邊圍牆預建一些緊急出入通道，但何順文當時已經預料到，那可能是為將來的擴區而預留的，畢竟澳門的土地面積實在太少了。

從方案提出到建設完成之快，完全出乎何順文的意料，他不免感慨：「如果雙方有誠意、有信心，其實好多想像不到的事情都能夠發生。」回憶溝通的過程，何順文認為關鍵在於「信任」，「澳門政府相信澳門大學，中央亦信任澳門特區，國家願意無償地去支持澳門發展。」當中不是沒有阻力，例如珠海的確有所微言，但因彼時橫琴仍未發展，農業成份較多、原居民安置工作也較為容易，相信大學入駐橫琴後能帶動當地發展，「最緊要的是，廣東省政府也給予了支持。」

除了橫琴外，粵港澳大灣區內還有三個跨境合作區：南沙、前海和河套，而且都明確指香港參與的重要。然而，與澳門的「謙卑」和「主動」相比，香港卻在跨境合作中不斷呈現「自大」和「被動」——未有認真正視自身的發展不滯，也未有積極爭取更多的發展空間——河套就是最佳例證。

洪為民表示，早在 1997 年香港回歸初期，深圳河改道後，河套成為與香港接壤的內地區域，便有討論如何發展，「但香港一直都沒有方案。特區政府，尤其（時任政務司司長）陳方安生遲遲不肯動工，認為要先搞清楚『業權』。」搞了二十多年，至去年底終於平整了土地，得以進行第一期港深創新及科技園的基礎設施工程。相比之下，在 2008 年前後，當香港與深圳確定河套將以科研創新為主要發展方向之際，澳門也與廣東展開共同推進中醫藥產業的合作項目，而有關中醫藥科技產業園早於 2011 年落地，並於 2017 年開始走上正軌。

「以前政府對科技發展也『舉棋不定』，有很多不必要的政治爭拗，我們自己內部都『傾唔掂』。對外，以往香港政府較以『本位』去跟中央溝通，當自己是一

個好特殊的個體。」何順文感言，「澳門不是這樣，整個內部較齊心的，也較願意與內地具體合作。」

而且，不同於澳門為橫琴發展中醫、創新金融產業所制定的清晰藍圖，香港政府直至今日仍沒有發布關於河套地區的具體規劃。香港大學經濟及工商管理學院經濟學教授鄧希煒指出，河套區佔地為科學園四倍，當局應該講清楚有哪些科技、科研需要香港發展，「除了生物科技，還有半導體、新材料、新能源的科研和產學研互動，這些在坊間、政府都沒有論述」。

## 未來：改革自身產業固化 令前海成香港企業跳板

可以說，儘管《前海方案》潛藏不少機遇，但如果香港繼續像過去那樣「不作為」或「少作為」，那不但會成為港深進階合作的一大阻礙，甚至可能影響自身的經濟發展。

除了「改革開放」外，《前海方案》另一大重點是「深港現代服務業合作」。兩者「相輔相成」，形成系統的「前海發展藍圖」——一方面，沒有制度上的「改革」，前海很難達至深圳和香港間的「服務業合作」；而另一方面，沒有深港「服務業合作」，前海亦很難達至高水平的「開放」。著有《十字路口的香港經濟》一書、國家高端智庫深圳綜合開發研究院港澳及區域發展研究所所長張玉閣評價道：「『深港現代服務業合作』將是前海全面深化『改革開放』的重要路徑。」

何謂「現代服務業」？張玉閣解釋，這個概念很難界定，對應的是「傳統服務業」。他認為，應該以「生產性服務業」來理解，大致相當於香港支柱產業之一——專業及工商業支援服務，如金融、律師、醫療等；而與該概念相對的是「消費服務業」，前者服務企業較多，後者服務消費者較多，例如過去周大福等集團來前海興建購物中心，美心、大快活等餐廳來設分店，當地政府亦「不排斥」。不過，前者相對技術含量、知識要求更高，前海希望吸引更多生產服務業，所以「深港合作區將會是一種『高水平』、『高業態』的合作。」

不少媒體都關注到《前海方案》中特別提到前海要做跨境金融試點，亦擔心會與香港形成人才競爭。不過，洪為民表達了不同意見，強調「整份方案都是圍繞着香港，不是同香港爭生意，而是幫香港在內地接生意。」他解釋，這是前海先行試驗制度性放開，允許港企跨境執業，讓港企在拓展內地市場時有「落腳點」。張玉閣亦持相似看法，認為「前海將會是香港融入大灣區、融入內循環的一個跳板」，可以增加港企對內地客戶的黏性。

中國人民銀行副行長、國家外匯管理局局長潘功勝上周四（9月9日）在國務院新聞發布會上表示，聯動前海作為國家擴大金融業對外開放試驗示範窗口，以及

香港國際金融中心作用，將為大灣區以至全國提供優質金融服務，而未來跨境人民幣業務創新試點在前海地區先行先試，亦有助擴展香港離岸人民幣業務的深度和廣度。

「跨境金融一定要兩邊都有『腳』。」洪為民形容這將是「新前店後廠」模式，「以後，前海是『店』，負責拓展內地企業客戶。香港就是『白領工廠』，負責提供企業的金融服務。」

金融和專業服務自然是香港的優勢，但亦是香港的「痛症」所在。據政府統計處數據，金融服務業和專業服務業的經濟表現非常強勢，2014 至 2019 年的五年間，每年平均 GDP 增速為 9.5%%和 3.5%，高於貿易物流業的 1%和旅遊業的-2.6%。但是，GDP 佔比超過兩成的金融業只提供 7%的就業崗位，無疑折射出「金融獨大」的產業固化問題。

這也不免令人擔心，《前海方案》為金融和專業服務等高等行業創造新的營收機遇的同時，恐會惡化本地單一就業結構，加劇收入分配不公、貧富懸殊等社會問題。相較之下，《橫琴方案》列明促進澳門「產業多元化」，重點發展高端製造業、中醫藥產業、文旅會展和現代金融業四大產業，顯然解決澳門「博彩業獨大」的問題。

這不禁令人懷疑，究竟香港政府曾否主動與中央溝通自己所需？

鄧希煒表示，香港部份市民以至官員，都習慣處於「被動」的角色，「好似北京叫我們做什麼就做什麼」，但其實可以主動表達香港本身的優勢在哪裏，亦需要發展多元產業、處理貧富懸殊問題，「如果我們的持份者、決策者都不講的話，北京未必知道，」他認為，對於內地地方與中央關係、香港與中央互動方式，香港政府仍未有長遠、策略性的理解，「我們作為香港人，最清楚香港的強項在哪裏，為什麼要北京話你知？」

作為「澳琴模式」推動者，何順文則更為「進取」，建議香港政府借鏡《橫琴方案》的經驗，主動向中央建議撥出接壤香港邊境的深圳土地，讓港府結合香港邊境土地一併發展，用香港法律管轄，或內地部份採用共管方式。倘若成事，將來恆生大學或會探討在河套邊界範圍內設分校的機會。

## 未來：改善區隔思維被動心態 藉港深融合再上新階

無可否認，除了金融業及專業服務業外，《前海方案》亦為香港其他新產業提供更為廣闊的發展空間。張玉閣建議，香港政府應該在「六大優勢產業」上謀求與

前海的合作——即前特首曾蔭權提出的文化及創意、教育、私營醫療、檢測認證、環保工業及創新科技產業。

今年 5 月，中央財政部、稅務總局更新了《深圳前海深港現代服務合作區企業所得稅優惠政策》，當中提及五大產業能獲得稅務優惠，包括：現代物流業、信息服務業、文化創意產業和商業服務業，也即「現代服務業」的具體所指。是次《前海方案》亦提出要「加快科技發展體制機制改革創新」，包括大力發展粵港澳合作的新型研發機構，創新科技合作管理體制，促進港澳和內地創新鏈對接聯通，科技成果技術轉化，完善人才配套，科技產業鏈條配套等。

結合兩份文件，不難看出，不少香港優勢產業都被涵蓋於此，尤其創科和文創產業。洪為民亦指，日後前海或會籌建科研實驗室，而香港的科研人才就會「常駐」深圳做研究。但他也強調，若香港出現科技人才流失，那並不是「前海」帶來的問題，而是香港自身的問題：「人才在香港『冇得發圍』，要北上，我們不能阻止人家。你想想，自己怎麼樣可以給人才機會。」他以「大疆科技」舉例，創始人汪滔是香港科技大學畢業生，在港創業失敗後去往深圳，如今大疆科技已是無人機「獨角獸」企業。

「沒有任何人可以削弱你的角色，除了你自己。」洪為民語重心長地說，「香港的競爭力，不能建立在人家『不競爭』之上。」此言不假，回想香港早已拿下「河套」地區的發展權，時至今日連科技大樓都沒能建好。廿年間，大量香港的科技人才及企業，因土地限制、配套欠缺和政府忽視而離港北上。更別說，河套地區周邊的新界北尚未開發，缺乏交通基建配套。試想，國際科技團隊入駐河套，眺望河對面即是深圳繁華、高樓叢立的市中心，低頭卻是香港的一片荒蕪。河套科技園與深圳的科技產業園相比，究竟競爭力何在？

又如，從「前海」發展之初，社會各界就已有發展新界西北軌道交通的聲音。「大灣區未來應該是『軌道灣區』，應該是往『東京灣區』去做的。所以城際軌道的連結非常重要。」張玉閣指出，「按我們了解到的規劃情況，深圳很注重與香港的軌道連結，會充分考慮與香港的聯通情況。」國家早在「十二五」規劃中提及深港西部快速軌道，其中洪水橋支線向北連到前海，然而，特區政府於 2014 年因財政可行性問題擱置該計劃。

儘管當局近年終於加快推進鄰近深圳的洪水橋區域的發展，但令人匪夷所思的是，洪水橋港鐵站的工程竟然要拖到 2024 年第一批居民入住後才動工，預計將拖延六年至 2030 年才落成。更過分的是，當立法會議員質疑洪水橋的建設效率低下，違「基建先行」策略時，運輸及房屋局局長陳帆竟稱，與其「用 41 億元（洪水橋站工程造價）招呼 4,000 個市民」，不如使用其他交通工具。這充分暴露出，

陳帆只看到了短期的財政數字，卻忽視新界西北乃至與大灣區內地城市接駁的交通規劃，實在是鼠目寸光的表現。

以上事例，皆是香港中聯辦主任駱惠寧所言「不進則退，慢進也是退」的最佳例證。在國家「十四五」規劃宣講團開幕致辭時，駱惠寧提了三點：認清國家規劃要求，全面把握香港的發展方向；融入國家發展大局，不斷提升香港的競爭優勢；善用國家政策支持，努力開創香港發展新未來。從「認清」到「融入」再到「善用」，從認識論到方法論，簡單表明中央對香港的要求。半個月後，中央發出《前海方案》「挑戰書」，香港又能否主動解放思想，反思自身與內地城市的協作思維及規劃實踐社經發展的各種弊病，步入「快進」之列？



文章授權轉載自



hk01.com