

第一章

粵港融合
不能迴避的「政治任務」

何亦文

香港時事評論員

自上世紀 70 年代末、80 年代初開始，香港與廣東通過「三來一補」（來料加工、來樣加工、來件裝配和補償貿易），建立了「前店後廠」的合作模式。作為經濟率先起飛的亞洲「四小龍」之一，香港依然與國際市場密切結合，其先進管理水平、雄厚資本的優勢，與擁有廉價土地和勞動力的珠三角互補長短，共同完成各自的經濟轉型。這種經濟上的成功合作，也為 1997 年香港回歸創造了兩地融合互補的氣氛。

經過 30 年的發展，廣東由加工貿易轉向獨立的現代工業體系方向發展。特別在中國成為 WTO 組織的成員後，香港「國際貿易之橋」的角色式微，兩地之間的經濟「勢差」逐漸減弱，香港的經濟強勢明顯褪色。更令中央感到憂慮的是，2003 年因「二十三條」立法而引發香港部分民眾對內地的抵觸情緒，14 年來非但沒有消失，反而呈升高之勢，原本同飲一江水的粵港兩地民眾疏遠感不斷加重。香港社會對「一國兩制」心存懷疑，內地與香港彼此的戒心不斷加深，顯而易見，經濟上粵港之間相互依賴程度在下降，政治上「井水不犯河水」成為彼此的心理「邊界」。

在這種背景下討論粵港合作，面對的最大問題是香港與廣東兩地制度的差異，以及中央政府對全國發展的統盤考慮和香港社會民主訴求之間的矛盾。在這種政治僵局短期內難以破解的背景，中央將香港的「繁榮、穩定」寄望於粵港兩地間的合作，用經濟「一體化」、世界級都市圈等方式，給香港「輸送」經濟「紅利」，用經濟融合縮小兩地政治差異，這點由習近平擔任中央港澳工作協調領導小組組長期間，中央 2009 年批准的《珠江三角洲改革發展規劃綱要（2008-2020）》即可看出。《綱要》提出將「與港澳緊密合作的相關內容納入規劃」，這是把珠三角地區與港澳合作第一次提升為國家發展戰略。之後，廣東分別與香港、澳門簽署《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》，提出建立世界級大珠三角都市群的目標。

然而，全國港澳研究會副會長、香港中文大學榮休社會學講座教授劉兆佳曾經指出，在構思「一國兩制」時，（粵港）兩地融合根本不在議程之列。這表明融和是中央在 1997 年香港回歸之後，根據形勢變化對港政策所作出的調整。在提出融合後，香港社會出現明顯的反彈，反對「被規劃」、2010 年的港珠澳大橋

工程司法覆核、廣深港高鐵「一地兩檢」的爭議與之都有着密切聯繫。

廣東未來的五年

討論「十三五」背景下的粵港關係，首先要說明廣東在「十三五」期間要做甚麼。

按照國家「十三五」規劃，廣東根據中央提出的「創新、協調、綠色、開放、共享」要求作出自己的設計。首要目標是完成習近平 2012 年出任中央總書記後，視察廣東時提出的「廣東要成為發展中國特色社會主義的排頭兵、深化改革開放的先行地、探索科學發展的試驗區」；「率先全面建成小康社會、率先基本實現社會主義現代化」。為此，廣東提出在未來五年 GDP 年均增長 7%（「十二五」為 8%），在 2018 年率先全面實現小康社會，較全國提前兩年。

小康社會的具體內容是，2018 年廣東實現地區生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番（11 萬億人民幣）、人均地區生產總值約 10 萬元、全省小康指數（權重分配比例：政治類別佔 15%，經濟佔 30%，科教文化衛生佔 25%，社會和諧佔 30%。）達到 97% 以上，經濟發展、民主法治、文化建設、人民生活、資源環境等五項分指數達到 95% 以上，2020 年市市通高鐵。

廣東「十三五」規劃中有一個「構建新型經濟體系和創新發展模式」的提法，具體目標是「創新立省、創新興省」——在科技創新上 R&D（研究與發展經費支出佔 GDP 的比重）支出高於 2.8%（香港 2013 年為 0.78%），科技進步貢獻率超過 60%，技術自給率超過 75%。上述三項指標在上一個五年計劃中分別為 2.5%、57%、71%。

廣東的創新規劃中，既有深圳國家基因庫等「國家大科學中心」，也要求「大中型工業企業普遍建立省級以上重點實驗室」，培育科技型中小微企業；在佈局上提出「整合深港創新圈」^[1]。規劃提出，到 2020 年，高新技術產品產值佔廣東工業總產值比重超過 43%，戰略性新興產業增加值佔 GDP 比重達到 16%。在未來

發展中，廣東要求電子信息、裝備製造、汽車製造等十大產業產值超過萬億元人民幣。

順帶一提的是，與香港市民生活環境密切相關的是未來五年廣東計劃 PM2.5 年均濃度達到 35 微克/立方米的國家標準，不過廣東早在 2015 年即達到 34 微克/立方米的水平，2016 年更降至 32 微克/立方米，看來廣東在環保方面留有相當的餘地。

創新是粵港的最佳「融合點」

關於香港經濟未來發展，北京清華大學國情研究院院長胡鞍鋼博士有一個分析：「一、所有低端產業都不可行。只能集中於對人力成本和土地成本不敏感的第三產業。二、必須是不易遷移的行業。如今內地市場比香港更遼闊、更活躍。如果香港沒更好的軟環境和營商環境，企業不會常駐。三、目標產業必須能夠吸納可觀的勞動力數量。香港是一個擁有七百多萬人口的城市，經濟的增長和社會發展必須同步，否則就容易出現政局的不穩定因素。」他承認，上述三方面是矛盾的，比如，一個產業如果在香港吸納大量的勞動力，那它必然背負沉重的人力成本，導致競爭力下降。所以，香港必須首先解決自身的發展定位，才能決定怎樣融入或者借助內地的發展機遇。依據目前香港與內地各自的特點，較為實際和存在可能性的是科技創新領域的合作。這也可能是在中央的督促下，廣東方面作出讓步，於 2017 年在深港接壤的河套興建科技園的一個重要原因。廣東「十三五」規劃在「加強粵港科技創新合作」中表示，「深入推進粵港科技創新走廊、深港創新圈建設，制定粵港科技融合發展計劃，鼓勵引進港澳創新人才和創新資源，推動企業創新券或經費跨三地使用」。所謂「深港創新圈」，是深港兩地政府 2008 年制定《深港創新圈三年行動計劃（2009-2011 年）》，2012 年深港兩地政府宣佈這項計劃成果斐然，成果包括深圳比亞迪汽車在香港科技園設立電動車研發中心、華大基因研究院與香港中文大學設立創新研究院，香港多間大學在深圳的產學研基地建設初具規模等。2017 年 1 月 3 日簽約的河套「港深創新科技園」已被列為深港創新圈的一部分。

關於香港科技創新的特點，有分析以 2017 年初香港獲得 11 項國家科技研發獎（自然科學獎二等獎 6 項；科技進步獎中一等獎 1 項、二等獎 4 項）為例證說，這些收獲在香港未如理想的科

研大環境中難能可貴：香港科研總投入佔 GDP 比例與內地及國際比較均偏低，政策支持不足，社會對科研態度冷漠，及科研文化缺失等，均是不利因素，這佳績堪稱「綠洲效應」。

香港的科研優勢是能夠吸引一些香港或其他地區人才（包括內地的海歸人士）來港工作，並由其所長形成了一批科研核心。香港吸引力在於自由開放、國際化社會、較好的薪金回報及工作、居住條件等，鄰近中國內地對外國同業來說也是優點，因此已開始有權威性機構在香港設點，如瑞典的卡羅琳醫學院及麻省理工的創新中心等都在港設立分支機構，前者在港分支更是該院的全球首例。這個趨勢顯示香港大有潛力作為中國與海外的科研合作中介，即通過香港吸引更多外國機構參與內地科研，和為內地科研走出去建立聯繫。在加工業及服務業上，香港曾經扮演重要的中介角色，希望此種經驗能在科研領域重現。

香港科研的主要問題是整體而言比較單薄，未成大器，雖然有一些「綠洲」，卻還未成行成市連成「綠野」。表現之一是科研體系結構單薄，如這次獲獎的 11 個項目所屬單位全是大學。在一般所說的「產學研」三位一體機制中香港基本只有「學」，專門的研究所雖非空白卻仍在初步建設階段，企業搞科研更絕無僅有或依靠外判。「產學研」中的三位各有特色及角色，如有缺失，自然影響全局。例如大學學習科技的學生就業出路及實習機會均受到限制，大學科研成果的商業化渠道不暢。

結構單薄的另一個表現是科研領域的群聚性及規劃性不足。許多大學的科研表現多基於偶然因素：能吸引到某方面的專才並發揮所長，便在相關方面做出成績。例如此次獲獎項目不少屬於醫療方面，但這並不是說本港醫療科研有規劃及協調。海外創科基地的優勢之一，是群聚了類同學科甚至不同學科的機構及專才，可起到互相啟發及配合互補之利。另一種單薄就是科研產業鏈的斷裂，特別是欠缺上游的專門性資金、人才供給體系，及下游的商業化中介及渠道等。

就與廣東在科研領域的合作來看，通過「港深創新科技園」，利用廣東龐大的製造業和市場、香港多個大學科研實力，實現兩地「產學研」優勢互補不妨是一條值得探索的新路。

至於外界對河套區發展是否影響保育的擔心，香港蒼志動力協會常務副會長陳津認為大可不必，只要規劃得宜，反而可藉

此機會作環保科技之試點，共謀實現發展與保育平衡，例如推動電動環保車輛、全面節能操作、環保物料應用等使之成為「環保城」，保育元素及科技創新兩者俱全，令河套區發展與生態保育共存。

粵港兩地間在科技創新領域的合作，從目前各方面的條件看，可能是胡鞍鋼博士的人力成本、土地成本、不易遷移行業和吸收可觀勞動力諸項矛盾的破解之道，也可能是是粵港合作最可能實現的「融合點」。

自貿區及 CEPA

廣東省將廣州南沙、深圳前海和珠海橫琴三個自貿區統稱為廣東自貿區。

三個自貿區在廣東「十三五」規劃的表述是，建設自貿試驗區在「增創廣東對外開放優勢中佔重要位置」，前海的 direction 是金融、現代物流、信息服務和科技服務；南沙重點發展航運物流、特色金融、國際商貿；橫琴的功能是「促進澳門經濟適度多元發展」。關於這三個自貿區的功能，一方面是廣東自身改革的需要，即將一些政策在這裏先行、先試；另一個目的是借此加強與香港的合作。廣州暨南大學經濟學院教授封小雲將這三個自貿區稱為建立具有全球競爭力的世界級城市群和新經濟區域戰略的「新合作平台」。

前海與香港關係最為密切，廣東對其寄予的希望也最大：「重點發展金融、現代物流、信息服務、科技服務等戰略性新興服務業，建設我國金融業對外開放試驗示範窗口、世界服務貿易重要基地和國際性樞紐港。」

幾年前曾誇下海口——2020年前海港資服務業規模超過1,000億元人民幣、孵化培養港資創新創業型領軍型企業超過100家海口的深圳前海自貿區，到2015年港資企業所佔比例不到4%，而且匯豐、恆生等銀行佔有相當比例。如此現狀引來香港方面的憂慮。按照國家「十三五」規劃，中央支持香港鞏固國際金融、航運、貿易中心的地位，前海吸引香港金融業將部分功能「北移」，可能令香港經濟進一步空洞化；另外，前海自貿區內興建大型免稅購物中心，會令香港下滑中的零售業雪上加霜。

在去年 9 月召開的粵港合作聯席會議第十九次會議結束後，時任廣東省長朱小丹向媒體表示，將在南沙最優質的地塊中劃出一個專門區域，打造成粵港澳深度合作示範區，這個地方只引進香港企業，並爭取在今年內實質性啟動示範區的建設。在廣東作出這種強調容易帶來外界的猜想，是招商遇到困難還是無視香港引來中央的批評？

廣東「十三五」規劃中促進粵港「深度融合發展」的另一項內容是貿易自由化。其具體做法是，對港澳服務提供者實施「准入前國民待遇加負面清單」管理模式，取消對港澳投資者的資質要求、股權比例、經營範圍等准入限制等。

封小雲教授指出：「CEPA（按：The Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement）的本質是拆除內地邊界，也即對港澳的服務市場開放的協定。而 CEPA 作為一個動態性協定，幾乎年年更新，意味着邊界年年拆除。2014 年粵港之間更在 CEPA 框架下，簽署了服務貿易自由化協定，標誌着廣東對港澳的服務市場基本沒有外部邊界。這是對港澳利益最大化的回應。」

然後，CEPA 實施超過十年，粵港澳卻沒有如上世紀八九十年代第一次「前店後廠」的產業整合，達成利益最大化的共識且推進這個融合深度發展，反而在這個過程中產生合作逆向的傾向，封小雲將這種逆向歸結為三個原因：一、粵港兩地經濟實力發生變化引發不同的認識；二、兩地文化、行政和制度的差距，引發服務市場實質性的內部壁壘；三、內地的制度改革與負面清單的推進將是一個長期的進程，而非一蹴而就。

粵港澳大灣區

國務院總理李克強向 2017 全國人大會議提交的政府工作報告中提出「研究制定粵港澳大灣區城市發展規劃」，引發外界頗多議論，是說說而已還是確有初步構想？這個大灣區是以國家規劃方式提出，還是粵港澳三地以聯席會議方式進行？政府和商界在其中各扮演甚麼角色？

廣東省發改委主任何寧卡在北京「兩會」期間表示：「粵港澳大灣區規劃建設已擺上重要日程，建議中央賦予更大改革權限。」事實上他在一個月前的廣東人代會上就說：「正在啟動編製粵港澳

大灣區發展規劃。」八年前提出，計劃於 2020 年完成的粵港澳大灣區發展規劃剛剛「啟動編製」？說明這項規劃遇到阻力和困難，最為明顯是，這個城市群中的粵、港、澳三地均以邊界作分隔，三地處於一個沒有「龍首」的多中心狀態。就經濟、人口、地域規模而言，自然是廣東居大，但從發展階段，法制、市場化程度講，香港又處於領先位置，廣東與香港的關係最難協調。群龍無首造成各方利益分化和碎片化，三地之間的合作更是無從談起。

何寧卡提出「建議中央賦予更大改革權限」這句話有些意味深長，這應當和他隨後例舉的問題相聯繫：「大灣區內存在三個相互獨立的關稅區，內部未能實現要素自由流動；城市間在交通規劃一體化、新興產業錯位發展、土地和資源集約利用等方面面臨協調難題；區域內整體創新合作程度不深，創新資源未能完全實現共建共享；區域對外通道、灣區東西岸之間的交通連接依然薄弱，跨界交通基礎設施銜接不夠通暢等。」

他所要求中央賦予的改革權限，應當是代表廣東方面的要求，其中的土地集約利用涉及填海，如深圳有在前海、深圳灣都有填海計劃，這其中既涉及香港，也與中央的態度有直接關係。

何寧卡提出的三項建議值得留意：一、共同建設世界級國際航運物流中心，海空航線網、快速公交網、多向通道網。二、中央支持在粵港澳大灣區建立全球科技產業創新中心以及對接國家科技重大專項的大灣區實驗室。三、培育發展新一代信息技術、生物技術、高端裝備、新材料、節能環保、新能源汽車等產利益共享的產業價值鏈。此外，他還提出共建「以香港為龍頭，以廣州、深圳、澳門、珠海為依托，以南沙、前海和橫琴為節點的大灣區金融核心圈。」

這些令人眼花繚亂的建議當中意味着甚麼？眾所周知，香港的集裝箱吞吐量已經讓位於深圳，按照國家民航總局「十三五」規劃，廣州將建設第二個機場，成為「全球重要的航空綜合樞紐之一」，到 2025 年旅客吞吐量超過 9,000 萬人；深圳機場也將興建第三條跑道，這都對香港機場的地位產生直接的影響。

何寧卡列舉的多項產業項目與廣東「十三五」規劃重合，是否借「大灣區」放入廣東的「私貨」，將地方的發展計劃升級為國家規劃？以「香港為龍頭……南沙、前海和橫琴為節點的大灣

區金融核心圈」，會引起香港方面的憂慮，提出會不會攤薄香港的國際金融中心地位？

關於大灣區的架構，粵港兩地以誰為「龍頭」？何寧卡的說法是：「建設粵港澳大灣區是一個系統工程，建立一個協調有力、靈敏高效的合作機制至關重要。建議在國家層面研究建立粵港澳大灣區建設協調機制，統籌研究解決粵港澳大灣區合作發展重大問題，協調落實重大合作事項。」所謂「國家層面的建設協調機制」很可能是國務院或者國家發改委出面，但是即使如此，香港跟內地在大規模基建項目的審核程序明顯不同，香港需要進行諮詢和環境評估，之後還要通過立法會審批，兩地之間的程序和時間差距顯而易見，更何況近年圍繞大規模基建的政治爭拗不斷增加，「拉布」已經成為反對者利用程序制造障礙的常用手段。國家以「協調者」身份出面可以調停粵港兩地誰為「老大」的位置之爭，但卻無法改變香港的政治構架，這是未來粵港澳大灣區最為棘手的問題。

粵港澳大灣區的規劃者還必須正視的是，香港「反水客行動」的背後是香港社會內部對兩地融合的抗拒心理，經過兩年的喧囂，「融合」與「隔離」剛剛產生平衡點，大灣區設想在公眾沒有獲得共識，特別是短期見不到直接利益的背景下，反而可能誘發另一場社會風波。

因此，何寧卡的上述言論中，究竟哪些屬於中央層面的構想？哪些是廣東的初步構思？目前還不得而知。不過粵港澳大灣區進入政府工作報告，說明中央已將這項規劃列入對港政策，成為兩地融合方式的一部分。如果說「一國兩制」尚處於實踐階段，那麼粵港合作就是這項實踐的探索路徑之一，雖然艱難又必須前行的「政治任務」。

注釋

- 1 2007年5月21日，深圳市人民政府與香港特別行政區政府在香港會展中心正式簽署《香港特別行政區政府、深圳市人民政府關於「深港創新圈」合作協定》，全面推進和加強科技合作，包括人才交流和資源分享，使兩地形成創新資源集中、創新活躍的區域。