



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 30 號建議書

香港與前海的合作路徑 - 以「特」促「特」(2024.02.21 更新)

李芝蘭、羅曼、李建安²

一、引言

中央政府在 2023 年 12 月連續發布了《粵港澳大灣區國際一流營商環境建設三年行動計劃》、《前海深港現代服務業合作區總體發展規劃》(下稱「《前海總規》」)以及《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》3 份文件，務求進一步促進粵港澳大灣區合作。3 份文件當中又以《前海總規》與香港的關聯最為直接深刻。

香港過去百多年一直扮演著聯通中西的角色，回歸後的「一國兩制」安排，設立香港「特別行政區」，就是要保留香港在全國發展中的特殊策略位置。自改革開放以來，深圳被劃定作「經濟特區」，在全國改革擔當排頭兵，本地經濟取得長足發展，多項改革也輻射至全省及全國。毗鄰深圳的香港在此過程中發揮了重要作用，無論是深圳的工業化進程、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，都有香港的身影。反過來說，深圳蛻變的經濟紅利，也為香港工商業百業帶來重大機遇，鞏固了香港國際金融中心的地位。

深圳前海規劃與改革開放後港深發展的歷程可謂一脈相承，「前海深港現代服務業合作區」在 2010 年成立時的總定位就是「依託香港、服務內地、面向世界」，並得到國務院支持「實行比經濟特區更加特殊的先行先試政策」，因此常被稱作「特區中的特區」。當前海規劃提出後，

¹ 香港城市大學持續發展研究中心 (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的協作，並從事有影響力的應用研究範疇包括香港專業服務、一帶一路、粵港澳大灣區、綠色經濟、新冠病毒 (COVID-19) 等，研究項目屢獲資助，並出版多份研究報告、論文和書籍。更多資訊請瀏覽中心網頁 <http://www.cityu.edu.hk/cshk>。

² 李芝蘭為香港城市大學公共及國際事務學系教授、香港持續發展研究中心總監；羅曼為香港城市大學公共及國際事務學系博士生研究員；李建安為香港持續發展研究樞紐成員

在香港引起不少討論，各界都期望能有一些特殊措施，突破一些兩地合作的壁壘，當中包括坊間經常提及的專業服務「小門未開」等問題。

可以說，深圳提出前海規劃的目的，是希望透過運用「香港特區」的優勢來加速發展；香港也希望藉參與前海，進一步提升。兩地合作由是形成一幅動態畫面，香港之特促進深圳之特，深圳之特反過來又刺激香港之特進一步擴展。本文將以前海合作區的發展為切入視角，結合中央的《前海總規》，剖析前海合作區與香港下一步合作的走向。

我們認為，兩地合作需深化既有的「以特促特」路徑，前海可藉助香港特殊的「第二制」促進特區經濟社會乃至管治制度的發展，而香港可以通過參與前海合作區的發展來擴展市場和促進自身經濟結構轉型。要達至這一雙贏局面，兩地政府需要更好地謀劃和合作。

二、成就與挑戰

前海深港現代服務業合作區(下稱「前海合作區」)2010年8月由國務院批覆成立，位處深圳西部的前海灣畔。根據2010年版的《前海總規》，前海合作區的發展思路是通過深化港深合作來擴大國際參與和推進體制機制創新。截至2022年底，前海合作區累計已引入了超過1萬家外資企業，當中包括8,000家港資企業，實際使用外資逾58.6億美元。金融業、現代物流、資訊服務、科技服務和專業服務等現代服務業成為主要的產業。在投資、貿易、金融、法治等領域累計制度創新成果達800項，當中部分更在全國複製推廣，成為先行先試的典範。

表一、前海重點創新範疇

範疇	措施
1. 司法體制	- 港資港法 - 港籍陪審員和調解員 - 商事仲裁合作平台，允許港澳台地區及外籍法律專業人士提供仲裁服務 - 設立的深圳知識產權法庭
2. 貿易及投資便利化	- 引入新的電子報稅及繳稅方法 - 實施深港陸空聯運 - 無紙化通關 「一窗通」平台提供一站式服務
3. 金融改革	- 允許當地註冊企業進行跨境人民幣貸款、跨境雙向資金池、跨境雙向發債等跨境交易 - 簡化外資企業進行資本項目收入支付的工作 - 建立私募基金監管系統，利用數據篩查違法行為

資料來源: 香港特別行政區立法會秘書處(2022):《前海深港現代服務業合作區》簡要

13 年間，前海合作區以形成現代服務業體系為產業發展目標，通過發展價值鏈高端產業來拉動區域發展。前海合作區 2021 年 9 月擴容前佔地 14.92 平方公里，2021 年上半年 GDP 超過 903 億元人民幣，佔整個深圳市 GDP 約 6%。³ 以每平方公里計算，原前海合作區（指擴區前的合作區範圍）的經濟產值已達到 60.57 億元人民幣，遠超過深圳市全市 7.21 億元人民幣的均值。

表二、原前海合作區每平方公里產值與全市均值比較（2021 年上半年）

	原前海合作區	深圳全市
2021 年上半年 GDP	903.05 億人民幣	14324.5 億人民幣
面積	14.92 平方公里	1986 平方公里
每平方公里產值 (半年計)	60.57 億人民幣	7.21 億人民幣

資料來源: 深圳市統計

儘管前海合作區取得了亮眼的經濟成績，另一組數字指出了前海持續發展面臨的巨大挑戰。據萊坊的估算，原前海合作區的辦公樓在 2023 年第 3 季的空置率高達 28.9%，比同期深圳全市平均空置率高逾 5 個百分點。過萬家企業進駐與高空置率同時出現，背後原因之一是很多進駐企業並沒有在前海開展實質業務。雖然高樓大廈已拔地而起，但前海始終被指「缺乏人氣」。香港立法會的數字指出，截至 2021 年 6 月，在前海註冊的港資企業累計達 11,500 家，當中只有約兩成企業的註冊資本超過 1,000 萬美元（折合約 7,750 萬港元）。而這過萬家港資企業在 2020 年使用外資只有 295 億港元，平均每家 365 萬港元。

表三、前海辦公樓空置率高於各地平均值

	前海	深圳	北京	上海
2023 年第 3 季度	28.9%	23.2%	15.1%	17.1%

資料來源: 《路透》報道引述「萊坊」數字⁴

這些現象均指向一個問題：香港的生產要素仍未充分進入前海，並未在前海境內進行頻繁、有效率的生產活動。根據服務業發展的理論和實踐，現代服務業發展需要資金、技術、人才、數據等要素的聚集，且高度依賴良好的市場環境和法治環境，單憑良好的硬體設施和優惠的財稅政策是不足夠的。要素流動障礙和營商環境落差向來是制約粵港澳經濟合作和發展的重要因素。要素跨境流動的便利化和營商規則對接是前海合作區成立以來的重要的工作方向，雖然取得了

³ 2021 年 9 月 6 日，中共中央、國務院印發了《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》，將前海合作區面積擴展為原來的 8 倍，從 14.92 平方公里增加到了 120.56 平方公里。新的區域包括了蛇口及大小南山片區、會展新城及海洋新城片區、機場及周邊片區、寶安中心區及大鵬灣片區。2023 年上半年，前海合作區 GDP 達到 983.05 億元，佔深圳市 GDP（16297.60 億元）比例約 6%。

⁴ David Kirton, [China's not-so-special economic zone embodies a harsh new reality](#), *Reuters*, 16 November 2023. 根據萊坊報告原文，前海辦公樓空置率數字指原前海合作區範圍內辦公樓的空置率。參見 Knight Frank, [Shenzhen Grade-A Office Market Report \(Q3 2023\)](#), 24 October 2023。

一些進展，目前仍然有較多提升空間。根據早前的一篇分析文章，在前海長期工作生活的香港居民並不多，按原前海合作區範圍內繳納社保人數計算僅有 2,000 餘人。港深兩地規則銜接滯後，使許多專業領域的執業資格和資質互認難以推進，令香港專業人士和企業的從業資格未能受到內地主管部門認可，業務活動範圍十分有限。⁵

三、調整思路，深化合作

為了加快前海合作區的發展，去年年底新出台的《前海總規》提出了未來 3 年的目標，當中「港深合作」是重中之重。到 2025 年，港資企業數目要達到 11,000 間，比 2022 年底增加約 2,800 間，增幅超過 3 成。在前海合作區就業的港人數目要升至 1 萬人，比目前多 7 成。同時計劃擴展近 1 倍的跨境政務服務。這些指標表明，前海決心進一步吸引香港和國際要素匯聚。與此同時，《前海總規》中關於要素流動的政策思路發生了重要的轉變。譬如，在人才政策方面，《前海總規》提出，要「建立國際職業資格認可清單，制定境外專業人才執業管理規定，推動符合條件具有港澳或國際職業資格的金融、稅務、規劃、文化、旅遊等領域專業人才備案或註冊後在前海提供服務，並認可其境外從業經歷」。這表明，前海將不囿於專業資格互認等雙向對等的人才流動政策，而透過備案執業制度單向認可境外專業人士的執業資格。

《前海總規》中備案執業制度的廣泛運用標誌著要素流動政策從追求雙向開放到允許單向開放，以快速構建要素流動的制度橋梁。備案執業制度最早於 2020 年 9 月應用在工程建設領域，截至 2023 年 7 月已經成功令 50 家專業機構、444 位專業人士在前海取得執業資格，其中 10 家香港專業企業獨立承接項目，74 名香港專業人士參與前海項目建設。⁶ 該辦法得到國家發改委認可，並在全國範圍內推廣。我們早前在第 14 號意見書中指出⁷，人力資本流動正替代物資資本流動成為制約粵港澳合作的關鍵問題，以超越對等思維的思路來推進合作，讓香港專業人士及機構更廣泛、深入地參與內地市場，就能夠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。我們樂見這項政策倡議獲得接納和實施。

⁵ 木木（原名陳林）：[〈前海：大灣區之眼（中）〉](#)（2023 年 2 月 21 日），文匯報，A23。

⁶ 參見[〈前海建設領域深港合作三大成果發佈〉](#)（2023 年 7 月 22 日），前海管理局官網，

⁷ 參見李芝蘭、姬超等 (2019) 大灣區要素流動的新思考方向：超越對等與非對等，[CSHK 第 14 號意見書](#)。

表五、前海經濟社會發展主要指標目標

類別		指標	2022 年	2025 年
深港合作	1	港資企業數	8,274 家	11,000 家
	2	香港居民就業數	5,879 人	10,000 人
	3	在港澳提供跨境政務服務事項	238 項	400 項
改革開放	4	新增制度創新全國複製推廣數	11 項	30-50 項
	5	新增制度型開放典型案例	10 項	40-60 項
	6	實際使用外資規模	58.64 億美元	280-320 億美元
	7	擁有國際性組織數量	1 個	3-5 個
	8	深圳機場國際及地區年旅客輸送量	525.5 萬人次	1000 萬人次
	9	深圳港西部港區集裝箱輸送量	1591 萬 TEUs	1700 萬 TEUs
現代服務業發展	10	現代服務業增加值	1022.5 億	1360 億
	11	引進、培育前海全球服務商	50 家	40-50 家
	12	涉外法律服務機構	42 個	60 個
	13	港資、外資金融機構	191 家	300 家
	14	境外專業人士備案執業人數	517 人	1000 人

資料來源:《前海深港現代服務業合作區總體發展規劃》

另一方面，近年外圍息口高企、國際地緣政局緊張，香港發展面臨嚴峻的瓶頸。港府官員也認同，前海開發合作區是支持香港經濟社會發展、提升粵港澳合作水準、構建對外開放新格局的重要舉措。香港將在《前海總規》實施中的幾個主要方面發揮重要作用：

金融領域: 香港將支持前海企業利用香港平台融資、開拓海外業務、發行綠色債券；以及促進金融科技合作。

司法領域: 香港將繼續發展成亞太區國際法律及爭議解決服務中心，並支持具有大灣區律師執業證的香港律師擔任當地律師事務所的法律顧問。

專業服務: 香港支持前海在《前海總規》下推出更多先行先試的政策突破，例如容許已經備案執業的香港專業機構和人士在規劃設計等階段提供服務，以及支持會計師事務所聯合香港會計師展開非審計業務。

與此同時，香港需要在這幾個重要領域擴展其既有的獨特優勢。國家主席習近平曾公開表示，「一國兩制」（及其背後體現的制度差異）是港澳能夠在內地改革開放中做出巨大貢獻的重要原因。除帶來資本與技術、引入國際規則與發展經驗外，港澳人士深度參與了經濟特區的制度建設與事業興辦，為全國的體制改革起到示範作用。他進一步指出，港澳在新一輪國家改革開

放過程仍然具有特殊地位和獨特優勢，希望香港能夠繼續發揮不可替代的作用。⁸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」，這是香港獨特優勢的基礎，為內地提供了一個寶貴的多元化視角。

正如我們在之前有關粵港澳大灣區政策的建議書所述⁹，關鍵是如何具體用好「一國兩制」，促進大灣區的發展，以及進一步輻射內地廣大腹地。中國完善經濟轉型以及社會治理迫在眉睫，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」十分重要。善用香港的「第二制」來開拓大灣區的改革空間，參考香港接軌國際規則的經驗與實踐樣本，會令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進一步作出重要的策略貢獻。

作為中國開放度最高的城市群，香港和深圳在合作時應當超越區域整合的視角，放眼全球，積極參與國際合作和分工。對香港自身發展而言，在保有自身制度獨特性的同時，保持香港的國際化和高度開放，鞏固及拓展國際聯繫、提升自身競爭力，則會令香港不斷匯聚國際生產要素，鞏固自身經濟地位。

四、小結

廣東 2023 年國民生產總值達 13.57 萬億人民幣，位列全國第一，但增速按年只有 4.8%，低於上海(5%)、北京(5.2%)以及重慶(6.1%)等多個省區。至於香港 2023 年經濟增長，預計也只有 3% 左右，社區復常後預期的強勁反彈未有出現。香港與廣東都有相當急切性，再次透過深化合作拉動增長。

更重要的是，前海合作區對於國家的價值不止於 GDP 的貢獻，亦具有開展制度創新和帶動國家深化改革開放的特殊策略作用。而港深合作是發揮其策略作用的關鍵條件和優勢所在。因此，我們樂見最新的前海合作區發展規劃將深化港深合作作為重要的發展目標，並突破了要素對等與非對等流動的思維束縛來制定政策措施，吸引香港和國際要素向前海匯聚。在打開大門之後，前海合作區可進一步推動制度性開放，參考香港與國際的制度、標準和實踐，改革市場規則和管理制度，優化法治環境，暢通訊息、技術等其他要素的交流渠道，從而減少交易成本、提高要素的生產效率，促進服務業的發展和繁榮。

⁸ 參見〈[習近平會見香港澳門各界慶祝國家改革開放 40 周年訪問團時的講話](#)〉（2018 年 11 月 12 日），人民網，。

⁹ 參見李芝蘭、李建安 (2017) 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，[CSHK 第 2 號意見書](#)。

前海合作區的開發建設也是香港經濟社會發展的重要機遇。國家發改委黨組成員郭蘭峰在國新辦記者會上指出，《前海總規》是圍繞著服務香港來制定政策，以全力支持香港鞏固提升競爭優勢。我們相信，與深圳合作開發前海合作區也有利於香港建立新的經濟增長點和推動自身經濟結構轉型，打破發展瓶頸，以及維持和擴展香港作為「第二制」的「特」，包括滲透在香港社會各層面操作的優良傳統、制度文化、法治精神等，做到以「特」促「特」，實現港深的共同發展和進步。