

粵港澳大灣區

合作策略與香港未來

方舟
編著



CITYU HK
PRESS

粵港澳大灣區：合作策略與香港未來

粵港澳大灣區

合作策略與香港未來

編著
方舟



CITY UNIVERSITY OF
HONG KONG PRESS
香港城市大學出版社

| | |
|------|----------------------|
| 項目統籌 | 陳小歡 |
| 書籍設計 | 蕭慧敏 |
| 排版 | 劉偉進 |
| 插圖 | 吳奕蓓（香港城市大學創意媒體學院四年級） |



本社已盡最大努力，確認圖片之作者或版權持有人，並作出轉載申請。唯部分圖片未能確認或聯絡版權持有人。如版權持有人發現書中之圖片版權為其擁有，懇請與本社聯絡，本社當立即補辦申請手續。

©2018 香港城市大學

本書版權受香港及國際知識版權法例保護。除獲香港城市大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何媒介或網絡，任何文字翻印、仿製、數碼化或轉載、播送本書文字或圖表。

國際統一書號：978-962-937-353-5

出版

香港城市大學出版社
香港九龍達之路
香港城市大學
網址：www.cityu.edu.hk/upress
電郵：upress@cityu.edu.hk

©2018 City University of Hong Kong

The Greater Bay Area — Cooperation Strategy and the Future of Hong Kong
(in traditional Chinese characters)

ISBN: 978-962-937-353-5

Published by

City University of Hong Kong Press
Tat Chee Avenue
Kowloon, Hong Kong
Website: www.cityu.edu.hk/upress
E-mail: upress@cityu.edu.hk

Printed in Hong Kong

目錄

| | |
|------------|-----|
| 詳細目錄 | vii |
|------------|-----|

導論

| | |
|---|---|
| 1. 國家為什麼要制定粵港澳大灣區城市群戰略 方舟 一國兩制研究中心研究總監 | 3 |
|---|---|

粵港澳大灣區的整體戰略規劃

| | |
|--|----|
| 2. 粵港澳大灣區與三大灣區的比較和趕超策略 朱岩 一國兩制研究中心研究主任 | 13 |
| 3. 以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展 樊綱 中國（深圳）綜合開發研究院院長 | 25 |
| 4. 粵港澳大灣區歷程與前瞻 哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組 | 41 |
| 5. 粵港澳大灣區城市群空間及產業結構 哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組 | 57 |
| 6. 粵港澳大灣區——打造世界灣區經濟新高地 譚剛 深圳市委黨校副校長、教授 申勇 深圳市委黨校決策諮詢部主任、教授 | 81 |
| 7. 建立深莞惠國家級新區 ——構造粵港澳大灣區核心港深莞惠世界級都市圈 汪海 江蘇省社會科學院經濟研究所研究員 | 87 |

產業合作的新機遇和新模式

| | |
|--|-----|
| 8. 促進粵港澳大灣區金融業合作創新 朱岩 一國兩制研究中心研究主任 | 101 |
| 9. 香港創新科技領域發展比較分析 ——基於粵港澳大灣區香港—深圳城市群的角度 王事通 一國兩制研究中心助理研究主任 | 111 |
| 10. 從粵港澳大灣區探討粵港澳旅遊發展的機遇 黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 | 127 |

交通一體化和便利化

11. 粵港澳大灣區時代的三層級鐵路軌道交通系統
朱岩 一國兩制研究中心研究主任 139
12. 轉變觀念促進粵港澳大灣區城市群交通一體化發展
哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組 151
13. 如何把握港珠澳大橋帶來的機遇？
——剖析多個政策領域及相關建議
黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 165

共同經濟和生活圈的構建

14. 共建便民利民的粵港澳優質生活圈
——公共服務跨境使用新模式的探索
陳子根 一國兩制研究中心助理總研究主任
王事通 一國兩制研究中心助理研究主任 181
15. 探討大灣區作為香港青年的未來發展空間
楊云 一國兩制研究中心研究主任 191

粵港澳合作的重點區域平台

16. 河套區可成為深港最國際化的創科產業平台
黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任
王事通 一國兩制研究中心助理研究主任 205
17. 把沙頭角建設為粵港澳大灣區的特別生活示範區
朱岩 一國兩制研究中心研究主任 217
18. 大嶼山在粵港澳大灣區發展戰略下的機遇前瞻
張惠霖 一國兩制研究中心總研究主任
黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 231
19. 析論前海在大灣區發揮的人才制度創新意義
楊云 一國兩制研究中心研究主任 245
20. 橫琴新區與香港深化合作實施策略及工作建議
龔夏雯 一國兩制研究中心研究主任 257

詳細目錄

導論

| | |
|------------------------|---|
| 1. 國家為什麼要制定粵港澳大灣區城市群戰略 | |
| 方舟 一國兩制研究中心研究總監 | 3 |
| 粵港澳大灣區是中國城鎮化進程中的重要戰略選擇 | 4 |
| 粵港澳大灣區規劃中的香港因素 | 7 |
| 粵港澳大灣區是超越傳統提法的全新概念 | 9 |

粵港澳大灣區的整體戰略規劃

| | |
|------------------------|----|
| 2. 粵港澳大灣區與三大灣區的比較和趕超策略 | |
| 朱岩 一國兩制研究中心研究主任 | 13 |
| 粵港澳大灣區形成的背景 | 14 |
| 粵港澳大灣區與國際一流灣區的比較 | 15 |
| 三藩市灣區 | 15 |
| 東京灣區 | 16 |
| 紐約灣區 | 17 |
| 粵港澳大灣區 | 18 |
| 四大灣區比較 | 20 |
| 粵港澳大灣區建設的定位 | 21 |
| 灣區內外聯動、雙向開放的引導作用 | 21 |
| 大灣區對粵港澳超越發展的意義 | 21 |
| 粵港澳大灣區下的港深大都會區建設 | 23 |
| 3. 以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展 | |
| 樊綱 中國（深圳）綜合開發研究院院長 | 25 |
| 「雙轉型」是世界一流灣區發展新潮流 | 26 |
| 單一城市向都市群轉型 | 26 |
| 金融中心向「金融＋科技」中心轉型 | 28 |
| 「新都市群＋創新驅動」的雙重變奏 | 29 |
| 以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展 | 30 |
| 打造新都市群：構建體量最大的世界一流灣區 | 30 |

| | |
|----------------------------------|----|
| 強化創新驅動：提升粵港澳大灣區綜合競爭力 | 32 |
| 推進粵港澳大灣區「雙轉型」的政策建議 | 36 |
| 粵港澳大灣區新都市群：國際化和一體化 | 36 |
| 粵港澳大灣區創新驅動新模式：要素自由整合 | 38 |
| 小結 | 39 |
| 4. 粵港澳大灣區歷程與前瞻 | |
| 哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組 | 41 |
| 沿海地帶是世界經濟和城市發展的核心地帶 | 42 |
| 沿海大都市是當代世界經濟主體 | 42 |
| 沿海灣區優越地理區位是大都市群發展的基礎 | 43 |
| 沿海灣區都市群是國際競爭力和創新能力的載體 | 43 |
| 加快粵港澳大灣區發展具有重要戰略意義 | 44 |
| 中國對外開放新進程 | 44 |
| 粵港澳大灣區是一帶一路的重要支撐點 | 44 |
| 粵港澳大灣區是創新型國家建設的引領區 | 45 |
| 粵港澳大灣區規劃的戰略定位加強新時期與 世界經濟的緊密聯繫 | 45 |
| 粵港澳地區具有建設世界級灣區的優勢 | 46 |
| 發展條件與規劃空間範圍 | 47 |
| 發展基礎 | 48 |
| 存在問題 | 53 |
| 5. 粵港澳大灣區城市群空間及產業結構 | |
| 哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組 | 57 |
| 建設特色鮮明張力強的灣區城市群 | 58 |
| T 型結構建設 | 58 |
| 從三核心城市到單核心城市 | 60 |
| 構建發揮灣區效率的城市圈 | 62 |
| 建設協同有力、分工明確的城市群體系 | 65 |
| 推動人口區域平衡發展 | 65 |
| 發展多元化城市分工體系 | 66 |
| 推動合理的產業集聚與擴散 | 70 |

| | |
|-------------------------------|----|
| 以創新統領城市群發展 | 73 |
| 推動以金融創新融合產業創新 | 73 |
| 建立開放型創新體系 | 74 |
| 建設特色鮮明的產業創新帶 | 76 |
| 6. 粵港澳大灣區——打造世界灣區經濟新高地 | |
| 譚剛 深圳市委黨校副校長、教授 | |
| 申勇 深圳市委黨校決策諮詢部主任、教授 | 81 |
| 灣區經濟是依託共用灣區形成的開放型區域 | |
| 經濟高級形態 | 82 |
| 粵港澳大灣區疊加效應明顯、實力雄厚 | 83 |
| 粵港澳大灣區發展時機成熟、前景廣闊 | 84 |
| 將粵港澳大灣區建立為世界一流灣區 | 85 |
| 7. 建立深莞惠國家級新區 | |
| ——構造粵港澳大灣區核心港深莞惠世界級都市圈 | |
| 汪海 江蘇省社會科學院經濟研究所研究員 | 87 |
| 深莞惠國家級新區 | 88 |
| 空間狹小制約深圳發展 | 88 |
| 構建深莞惠大都市圈有助突破空間狹小困境 | 89 |
| 建立深莞惠國家級新區 | 89 |
| 同城化的深莞惠大都市圈 | 90 |
| 建設深莞惠國家級新區的基本思路 | 90 |
| 以深莞惠國家級新區為基礎構建同城化 | |
| 深莞惠都市圈 | 91 |
| 粵港澳合作共建世界級高科技創新中心 | 93 |
| 前海蛇口自貿區 | 94 |
| 深圳前海蛇口自貿區有助推進內地與香港跨境合作 | 94 |
| 「金融自由港」與「第二中環」 | 95 |
| 「第二中環」對港深莞惠世界級大都市圈的作用 | 96 |

產業合作的新機遇和新模式

8. 促進粵港澳大灣區金融業合作創新

| | |
|--------------------|-----|
| 朱岩 一國兩制研究中心研究主任 | 101 |
| 粵港澳大灣區金融業合作的背景和意義 | 102 |
| 粵港澳大灣區金融業合作的優勢 | 103 |
| 粵港澳金融合作的建議 | 104 |
| 打造粵港澳大灣區多元化金融交易平台 | 104 |
| 聯合推動粵港澳金融產品創新 | 105 |
| 鞏固灣區全球離岸人民幣業務的樞紐地位 | 106 |
| 攜手重點發展金融科技 | 107 |
| 連接粵港澳金融人才 | 107 |
| 加強粵港澳大灣區的金融監管合作 | 108 |

9. 香港創新科技領域發展比較分析

——基於粵港澳大灣區香港—深圳城市群的角度

| | |
|-------------------------------|-----|
| 王事通 一國兩制研究中心助理研究主任 | 111 |
| 粵港澳大灣區與世界三大灣區概述 | 113 |
| 對香港創新科技領域現狀分析 | 115 |
| 香港創新科技能力在 2007 至 2017 年間的發展變化 | 115 |
| 香港與周邊部分經濟體的比較 | 117 |
| 香港與新加坡的比較分析 | 117 |
| 香港與韓國的比較分析 | 118 |
| 香港與中國內地的比較分析 | 119 |
| 比較分析小結 | 120 |
| 對深圳創新科技領域現狀的分析 | 120 |
| 香港—深圳城市群與其他城市群的比較 | 121 |
| 小結 | 124 |

10. 從粵港澳大灣區探討粵港澳旅遊發展的機遇

| | |
|--------------------|-----|
| 黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 | 127 |
| 粵港澳大灣區旅遊業現狀 | 128 |
| 「一程多站」旅遊的交通連接 | 129 |

| | |
|----------------|-----|
| 交通連接基礎 | 129 |
| 完善交通設施的互聯互通建議 | 129 |
| 粵港澳大灣區旅遊業的合作機遇 | 132 |
| 提升粵港澳三地的旅遊服務質素 | 132 |
| 實現大灣區協同化旅遊產品設計 | 132 |
| 開拓大灣區特色旅遊產品 | 133 |
| 粵港澳大灣區旅遊業的協調溝通 | 133 |

交通一體化和便利化

11. 粵港澳大灣區時代的三層級鐵路軌道交通系統

| | |
|------------------------|-----|
| 朱岩 一國兩制研究中心研究主任 | 139 |
| 加強區域軌道交通的背景和意義 | 140 |
| 城市群空間結構從單中心到多中心轉變 | 140 |
| 東南軸線的形成為大灣區軌道交通發展帶來新機遇 | 142 |
| 大灣區一小時生活圈對區域交通的新要求 | 142 |
| 建設三層級大灣區軌道交通 | 145 |
| 建立始發和連接港深的多向國家高鐵網絡 | 145 |
| 重點建造東西兩翼灣區快速鐵路通道 | 145 |
| 加快建設和完善四個深港地鐵口岸連接 | 147 |
| 小結 | 148 |

12. 轉變觀念促進粵港澳大灣區城市群交通一體化發展

| | |
|----------------------|-----|
| 哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組 | 151 |
| 轉變觀念、深化改革、擴大開放 | 152 |
| 轉變觀念 | 152 |
| 深化改革 | 153 |
| 廣泛開放 | 153 |
| 全面提升對內輻射功能 | 154 |
| 以交通設施的建設推動城市群的一體化發展 | 155 |
| 提升沿海交通密度與強化內陸節點連結 | 155 |
| 加快東西部港口群建設 | 157 |
| 提高東西部沿海地區的交通基礎設施水平 | 158 |

13. 如何把握港珠澳大橋帶來的機遇？

——剖析多個政策領域及相關建議

| | |
|--------------------|-----|
| 黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 | 165 |
| 重要性 | 166 |
| 挑戰 | 166 |
| 車輛通關問題 | 166 |
| 口岸人工島停車位數目不足問題 | 167 |
| 周邊交通配套問題 | 168 |
| 港珠澳大橋的相關政策建議 | 168 |
| 車輛通關現狀及建議 | 168 |
| 增設口岸人工島停車位的建議 | 175 |
| 完善周邊交通配套的建議 | 176 |

共同經濟和生活圈的構建

14. 共建便民利民的粵港澳優質生活圈

——公共服務跨境使用新模式的探索

| | |
|------------------------|-----|
| 陳子根 一國兩制研究中心助理總研究主任 | |
| 王事通 一國兩制研究中心助理研究主任 | 181 |
| 醫療 | 183 |
| 港式醫院 | 183 |
| 「認可」醫療機構使用長者醫療券 | 183 |
| 病歷轉介、跨境轉診 | 184 |
| 教育 | 184 |
| 按照香港科技大學的創辦模式創辦「教育特區」 | 184 |
| 突破香港向在粵港人子弟學校提供資助 | 185 |
| 加強高等院校緊密聯繫，為香港青年提供政策優惠 | 185 |
| 給予香港應屆畢業生赴內地工作的國民待遇 | 185 |
| 養老 | 186 |
| 資助港人享用港辦社會服務 | 186 |
| 興建長者屋苑 | 186 |

| | |
|----|-----|
| 通訊 | 186 |
| 環保 | 188 |
| 小結 | 189 |

15. 探討大灣區作為香港青年的未來發展空間

| | |
|----------------------|-----|
| 楊云 一國兩制研究中心研究主任 | 191 |
| 引言 | 192 |
| 香港青年面對的困境 | 192 |
| 經濟產業結構的局限 | 192 |
| 青年的向上流動空間縮減 | 193 |
| 青年住房及生活壓力日增 | 195 |
| 青年問題與土地發展的制約 | 195 |
| 大灣區作為青年的新發展平台 | 197 |
| 便利香港專業人才在大灣區開展服務 | 197 |
| 在大灣區開設香港人才專區 | 198 |
| 推動香港與內地在大灣區的創科產業協同 | 198 |
| 建立香港學生到大灣區城市實習的長效性平台 | 199 |
| 建立香港青年在大灣區的創業孵化基地 | 200 |
| 解決香港青年到內地發展的身份待遇問題 | 201 |
| 進一步促進內地與香港青年的文化軟層面交流 | 201 |
| 小結 | 202 |

粵港澳合作的重點區域平台

16. 河套區可成為深港最國際化的創科產業平台

| | |
|--------------------|-----|
| 黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 | |
| 王事通 一國兩制研究中心助理研究主任 | 205 |
| 落馬洲河套地區發展歷史沿革 | 206 |
| 落馬洲河套地區的地理位置及發展現狀 | 208 |
| 落馬洲河套地區的概況 | 208 |
| 港深推進落馬洲河套地區共同發展的意義 | 208 |
| 「1+3」的大河套區發展格局 | 210 |

| | |
|---------------------|-----|
| 有關落馬洲河套地區發展的政策建議 | 213 |
| 提升「1+3 大河套創新區」的發展定位 | 213 |
| 促進粵港澳大灣區要素自由流動 | 213 |
| 推動國家級國際科技研發中心 | 214 |
| 建立科研成果轉化基地 | 215 |
| 拓展為深圳河兩岸創新走廊 | 215 |
| 設立河套區知識產權保護示範區 | 215 |
| 港深兩地同步開發河套區及配套區域 | 216 |

17. 把沙頭角建設為粵港澳大灣區的特別生活示範區

| | |
|-----------------------|-----|
| 朱岩 一國兩制研究中心研究主任 | 217 |
| 中英街的歷史和背景 | 218 |
| 沙頭角在粵港澳大灣區建設時期的新機遇 | 218 |
| 構建集邊境購物、旅遊和電商一體的大灣區 | |
| 優質購物生活示範區 | 221 |
| 港深共同規劃和發展大型綜合邊境購物城 | 221 |
| 簡化出入中英街的手續和完善中英街內外 | |
| 基礎設施配套 | 222 |
| 建立集商貿、歷史文物保育、客家文化於一體的 | |
| 旅遊文化區 | 226 |
| 聯合沙頭角保稅區和鹽田港保稅區， | |
| 發展中英街跨境電商 | 228 |

18. 大嶼山在粵港澳大灣區發展戰略下的機遇前瞻

| | |
|--------------------|-----|
| 張惠霖 一國兩制研究中心總研究主任 | |
| 黃曉琳 一國兩制研究中心助理研究主任 | 231 |
| 大嶼山的發展歷史 | 232 |
| 現時存在的問題 | 232 |
| 大嶼山的發展潛力 | 234 |
| 大嶼山未來的發展機遇前瞻 | 235 |
| 交通運輸配套先行 | 235 |
| 前瞻性產業規劃 | 238 |

19. 析論前海在大灣區發揮的人才制度創新意義

楊云 一國兩制研究中心研究主任 245

引言 246

前海人才政策概述 247

前海對香港人才的吸引力 248

 優越的地理條件 248

 高端戰略定位及發展潛力 248

 作為突破 CEPA 小門的試點 248

 生活模式與工作環境具吸引力 249

香港人才到前海發展的制約因素 249

 信息欠透明度 249

 發展前景不明朗 250

 制度信心不足 250

 執業障礙尚未突破 251

前海人才策略及政策建議 253

 突破障礙：打開方便專業人士到前海服務的小門 253

 強化前海吸引力：落實深港合作與香港模式 253

 完善配套措施以挽留人才 255

小結 256

20. 橫琴新區與香港深化合作實施策略及工作建議

龔夏雯 一國兩制研究中心研究主任 257

橫琴與香港合作的背景 258

 橫琴的政策定位 258

 橫琴的發展現狀 258

 橫琴與香港合作的現狀、問題及機遇 259

推動橫琴與香港的產業合作 262

 金融業合作 262

 專業服務業合作 265

 旅遊業合作 268

 物流業合作 269

 文化創意產業合作 270

| | |
|----------------------|-----|
| 構建創新型橫琴—香港合作平台 | 271 |
| 功能定位 | 271 |
| 開發模式 | 273 |
| 園區配套政策 | 274 |
| 澳門的參與角色 | 274 |
| 小結：政策保障及工作建議 | 274 |

道 守 論

第一章

國家為什麼要制定 粵港澳大灣區城市群戰略

方舟

一國兩制研究中心研究總監

在過去的二三十年裏，粵港澳地區是中國經濟增長的核心引擎之一，與長三角、京津冀一起構成了中國經濟發展的三大核心區域。但是正由於國家力主發展城市群，使珠三角這一傳統經濟中心在過去幾年的國家經濟佈局中地位相對下降，尤其是國家在十三五規劃中列出了三個重要區域空間規劃，分別為京津冀協同發展、長江經濟帶和一帶一路，使粵港澳地區似乎在整個國家規劃中失去了原有地位，對廣東來說也大大加深了其危機感。

2017 年 3 月，國務院總理李克強在《2017 年政府工作報告》中首次提出了「粵港澳大灣區」的概念。此後，國家主席習近平在多個場合提出要落實粵港澳大灣區城市群規劃，並在黨的十九大報告中再次將建設粵港澳大灣區作為全面準確貫徹「一國兩制」、維護港澳長期繁榮穩定的重要策略。

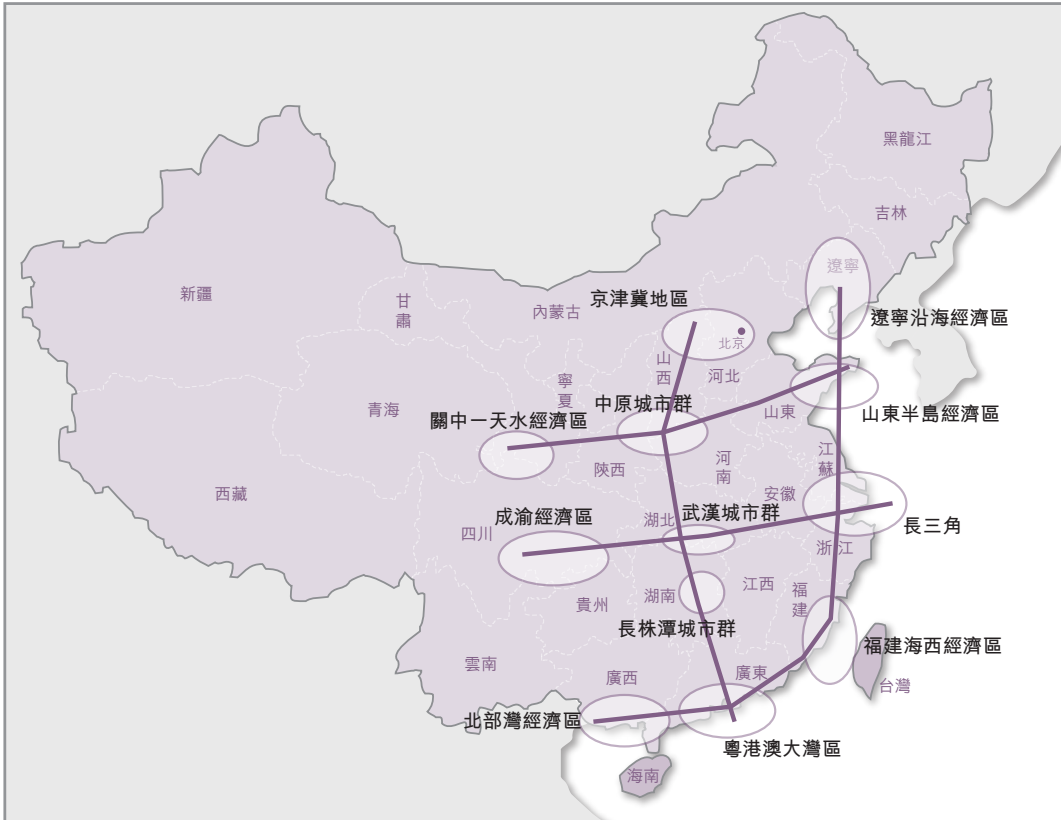
國家之所以在這時提出粵港澳大灣區規劃，背後有其深刻的背景和意義：一方面，粵港澳大灣區規劃是當下國家城鎮化發展進入新階段的歷史節點上一項綜合考慮的國家戰略；也是國家隨着綜合實力提升，積極參與國際事務，主導重構國際政治、經濟新秩序的戰略考量。另一方面，國家也希望通過粵港澳大灣區規劃解決目前港澳發展所面臨的內部深層次經濟、社會矛盾，促使人心回歸。要研究粵港澳大灣區，我們首先要對它有全面的了解。

粵港澳大灣區是中國城鎮化進程中的重要戰略選擇

粵港澳大灣區這一概念從雛形到成熟經歷了二三十年的發展歷程，這也是伴隨着中國城鎮化大戰略不斷調整的進程。早在上世紀 80 年代，大城市膨脹導致許多大城市面臨公共產品不足和公共服務壓力過大的困境。城市的公共服務如交通、教育、醫療等方面的增量跟不上城市面積和人口規模，使大城市患了嚴重的「城市病」，中國政府當時將城鎮化方向確立為小城市和小城鎮為主。國家曾在制定六五計劃（1981—1985）時提出「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市」的要求；在此後的八五計劃中則更進一步提出要「嚴格控制大城市規模」和建設「具有地方特點的新型鄉鎮」要求。

但過去 20 年的實踐證明，大家用腳投票的結果是流動人口最終還是流向大城市，尤其是北上廣深等特大城市。之所以出現這種情況，是因為當下中國城市發展還不均衡，大城市所能夠提供的個人發展潛力、就業崗位、工資水平、教育醫療等各方面公共服務水平遠不是小城市和小城鎮能夠比擬的。小城市和小城鎮由於規模太小，無力承擔大型基礎設施建設，無法提供大量、優質的公共服務，就業機會也相對較少，因此以小城市吸引就業人口的方針在實踐中比較困難。

圖 1.1 中國城市群發展的主要軸線



圖片來源：一國兩制研究中心。

從十一五規劃（2006–2010）開始，國家關於城市化的方針策略有了明顯的改變，以城市群為主要載體，提出：「堅持大中小城市和小城鎮協調發展，提高城鎮綜合承載能力，把城市群作為推進城鎮化的主體形態，逐步形成以沿海及京廣京哈線為縱軸，長江及隴海線為橫軸，若干城市群為主體，其他城市和小城鎮點狀分佈的城鎮化空間格局。」國家意識到單靠小城鎮很難實現國家現代化進程，所以開始採用新模式——即城市群。今天中國規劃的城市群，是以一至三個大城市或者特大城市為核心，在半徑約 300 公里範圍內，形成一個由十幾個大中小城市共同形成的城市組合群。城市群間依靠高速公路、高速鐵路和城際鐵路串聯起來，形成一小時至兩小時的生活工作圈，使城市群內部各區域間的發展相對平衡。從 2008 年國家頒佈《珠三角改革發展規劃綱要》開始到 2017 年年底為止，國家已經頒佈了 19 個城市群規劃，不久後可能還將推出兩至三個新的城市群規劃。

這些城市群將成為未來中國城市化和經濟增長的主要動力和來源，它們的人口規模至少在三千萬以上，與當年「亞洲四小龍」的韓國與台灣的人口規模與城市體量相若，這也意味着未來中國內地可能出現十幾條類似的「小龍」，會對中國經濟發展產生重大推動作用，並將重塑全球經濟增長方式和世界國際經濟格局的面貌。

在城市群分佈上，國家在十三五規劃（2015–2020）中提出：「堅持以人的城鎮化為核心、以城市群為主體形態、以城市綜合承載能力為支撐、以體制機制創新為保障，加快新型城鎮化步伐。優化城鎮化佈局和形態，構建以陸橋通道、沿長江通道為橫軸，以沿海、京哈京廣、包昆通道為縱軸，大中小城市和小城鎮合理分佈、協調發展的『兩橫三縱』城市化戰略格局。加快城市群建設發展，增強中心城市輻射帶動功能，加快發展中小城市和特色鎮。」其中，尤以沿海、京廣兩條縱線和長江、隴海兩條橫線構成了中國當下最重要的發展軸線（參見圖 1.1）。

粵港澳大灣區規劃處於沿海軸線與京廣軸線交匯處，是中國南方的門戶和樞紐，而且該區域在改革開放歷史上有特殊地位，從 80 年代開始就是中國改革開放先行先試的區域，也是最先發展和繁榮起來的區域。

在過去的二三十年裏，粵港澳地區是中國經濟增長的核心引擎之一，與長三角、京津冀一起構成了中國經濟發展的三大核心區域。但是正由於國家力主發展城市群，使珠三角這個傳統經濟中心在過去幾年的國家經濟佈局中地位相對下降，尤其是國家在十三五規劃中列出了三個重要區域空間規劃，分別為京津冀協同發展、長江經濟帶和一帶一路，使粵港澳地區似乎在整個國家規劃中失去了原有地位，對廣東來說也大大加深了其危機感。早在數年前，廣東省主要領導就曾指出，若沒有危機感和緊迫感，那麼廣東將有可能從國家經濟核心區域淪為一般富裕省份，在生產要素配置上失去全國中心地位，失去話語權，這帶給廣東的影響是非常大的。

因此，在 2016 年國家十三五規劃公佈之後，廣東就積極着手推動制定粵港澳大灣區的規劃，希望在五年之後的國家十四五規劃中，這個地區能夠進入國家的核心區址規劃。然而，僅過了一

年，粵港澳大灣區就被提升為國家戰略規劃。這裏面最重要的原因，就是香港。

粵港澳大灣區規劃中的香港因素

今天的香港面臨着很多內部的困難，而且香港有很多深層次矛盾，單靠這個城市內部的制度已經很難解決，需要依託粵港澳大灣區的腹地來緩解產業結構狹窄和土地嚴重不足的困難。

香港過去在整個國家的改革開放中發揮過非常重要的作用，其經濟發達程度一直領先全國。但香港正處在優勢與危機並存的時代。香港具有整體制度上的綜合優勢，這包括與西方接軌的市場準則和管理規則、健全的法制體系，以及自由港和低稅率的優勢；在金融業和專業服務業上，香港匯聚了具備國際級水平且經驗豐富的專才，並能提供優質的服務；在行政管理體制和社會公共服務水平方面，香港亦優勝於不少西方發達國家。這點也是內地很多城市政府所羨慕、但又受制於各種局限，無法在短期企及的地方。

不得不承認的是，香港在中國和珠三角的經濟地位已相對下降。香港在中國經濟中的比重，從 90 年代中最高時的將近 25% 下降到 2015 年的 2.7%。2003 年香港與廣東 GDP 大致相當；2009 年香港的 GDP 只有廣東的 38%，2012 年只有 29%。2008 年時，香港仍是中國經濟總量最大的城市，但到 2020 年以後有可能降至上海、北京、廣州、深圳、天津、重慶之後。

之所以出現這個情況，是因為香港目前面臨很多結構性矛盾。在政治上，當下香港政治制度的運作未如當初設想那樣實現「行政主導」，香港內部的政治對立更多的是憲制上的分歧，而不是政策層面的分歧。經濟上的深層次矛盾突出則表現在兩點：經濟結構和就業市場之間的矛盾，以及土地供應和房屋需求之間的矛盾。

香港的經濟結構和就業市場之間的矛盾有三大特徵：一是以金融和專業服務為主的生產服務業，受惠於中國內地經濟發展，但其創造的本地就業機會有限；二是集中大量中低收入就業人口的本地消費服務業，亦大大受惠於內地旅客自由行，本港失業率

保持甚低水平，但打工者收入增長緩慢；三是伴隨着香港高等教育的擴張，政府積極鼓勵自資學位與副學士學位，使超過 70% 的年輕人接受高等教育，但由於香港高端就業崗位少，而低端就業崗位多，進入就業市場的年輕人發現自己的就業期望值與就業市場的實際需求產生結構性矛盾，從而出現了「有人沒工做，有工沒人做」的現象。

經濟上的矛盾又離不開香港土地稀缺、房屋需求大但供應匱乏的老問題上。以香港本地零售增長及商業樓面供應增長這組數據對比為例，2004 至 2013 這十年間隨着自由行開放等因素影響，香港零售業總額累計增長接近 200%。與此同時，零售樓面存量十年增長則僅有 16.9%。香港土地供應跟不上兩地融合所產生的需求，導致所謂的中港矛盾從中滋生。經濟大幅增長的紅利往往難以被普通民眾所認識，但高企的樓價則成為制約香港人置業、生活的巨大障礙，令社會矛盾更趨激烈。

香港城市規劃思維的演進也與兩地經濟和人員交流往來發展速度不匹配。香港新市鎮天水圍的規劃就是很典型的例子。如果只是站在香港內部的角度來說，天水圍遠離香港核心區中環，屬於偏遠郊區。但是，如果放在大灣區視野下，天水圍卻是深圳灣大橋香港側的橋頭堡。實際上隨着兩地日趨開放的人流、物流，以及內地自由行開放所帶來的巨大消費需求，必然會為天水圍創造許多就業機會。然而，由於 90 年代的城市規劃沒能預見兩地加速互聯互通的前景，導致天水圍規劃時以基層市民居住的公屋為主，缺乏商業設施，居住在這裏的人往往收入較低，區域內也缺乏就業機會，造成嚴重的社會問題，使天水圍成為香港自殺率最高的地區，有「悲情城市」之稱。而當我們從大灣區角度去看天水圍的地理位置時，這本應是深港都會間一個具有高度發展潛力的區域，但香港過往的中環本位思維模式使它的潛力沒得到發挖，錯失良機，令人唏噓。

而香港所面臨的這些經濟、社會矛盾逐漸在青年時代中轉化為政治矛盾。住房價格高企、就業機會與理想的差距使年輕人對政府的不滿情緒比其他年齡的人群要高，而青年代表着未來，青年人心是否回歸，將影響香港未來發展的進程與方向。澳門同樣也面臨產業結構、土地狹窄的困境，但澳門城市規模較小，在博彩業的支持下，矛盾爆發得沒有香港這麼突出，但在青年世代

中也逐漸出現了小部分對現狀不滿的情況。因此，如何讓港澳青年人心回歸也是粵港澳大灣區一項重要的命題，也引起國家領導的高度關注。

粵港澳大灣區是超越傳統提法的全新概念

在這樣一個大背景下，國家把粵港澳大灣區規劃迅速提高到國家戰略層面。對廣東來說，粵港澳大灣區解決了其在國家戰略規劃中被邊緣化的危機；對港澳來說，大灣區實際上是國家重大支持。國家希望通過大灣區發展，讓港澳居民能夠享受到內地經濟發展的成果，尤其是在經濟結構和生活空間上得到擴展，從而紓緩港澳內部所面臨的尖銳矛盾。

粵港澳大灣區在空間範圍上和傳統所提到的「大珠三角」概念，基本上是一致的。首先，粵港澳大灣區所要做的是成為比肩紐約灣區、東京灣區和三藩市區的全球產業核心區、引領區。其次，傳統的「珠三角」概念，是以珠江下游三角洲為基礎形成的城市群，但這次提出的「大灣區」，更強調外向型的「海灣」概念，發揮所在區域科技創新高地、金融功能發達和交通樞紐等幾大要素的優勢，成為具有全球經濟領導作用的核心區。此外，提法的不同也顯示了協調層級的不同：傳統大珠三角是廣東省與港澳，以及廣東省內部各個城市間，以各地政府為主體，簡單地將之區分為「9+2」的概念；而「大灣區」則是以地理空間為核心，將其提高到國家層面，是一個由中央政府執牛耳，國家發改委作為具體落實者，粵、港、澳三地政府共同執行的國家戰略，是區域內推動一體化的產業群和共同的生活家園的概念，打破了各地政府各自為政的格局，發揮了「兩制」疊加的優勢。

粵港澳大灣區和其他幾個灣區相比較，其最大特點是「一國兩制」的存在，被人戲稱為「一個灣區、兩種制度、三個獨立關稅區、四個核心城市」。客觀上，區域間的隔閡造成了人流、物流、資金流、資訊流等生產要素流動和協調上的不方便、不協同。但是「兩制」並存恰恰也是大灣區的特殊優勢，如果能將「兩制」優勢疊加，就會變成全球唯一一例，發揮出重要的作用。所以粵港澳大灣區的出發點之一，就是要解決生產要素流動便利化的問題，

同時嘗試通過創新機制把「兩制」優勢疊加起來，發揮「1+1>2」的效果。

為了向讀者全方位展示當下粵港澳大灣區相關研究的進展，讓讀者對粵港澳大灣區有更深入的了解，編者在編撰本書時，將試圖從粵港澳大灣區整體戰略規劃、產業合作的新機遇和新模式、交通一體化和便利化、共同經濟和生活圈的構建，以及粵港澳合作重點區域平台建設等角度，探討粵港澳大灣區未來發展的方向。

在「粵港澳大灣區的整體戰略規劃」的部分，本書挑選了香港的一國兩制研究中心、中國（深圳）綜合開發研究院、哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組等智庫機構的研究成果，以及深圳市委黨校、江蘇省社會科學院經濟研究所專家、學者的文章，從世界四大灣區比較、大灣區的歷史沿革與現狀、轉型發展思路、戰略定位，以及城市群發展等多方面進行概覽性介紹。在「產業合作的新機遇和新模式」中，本書將從金融合作、創新科技、旅遊業等角度介紹粵港澳大灣區在產業合作上的突破點。在「交通一體化和便利化」中，將介紹逐步成型的三個層級的鐵路軌道交通系統、港珠澳大橋的作用等。在「共同經濟和生活圈的構建」中，我們將討論大灣區內部公共服務的跨境使用問題和青年發展問題。在「粵港澳合作的重點區域平台」一章中，則將目光投向了落馬洲河套、前海、橫琴、沙頭角、大嶼山等未來會對粵港澳大灣區內經濟發展起到重要作用的區域平台發展上。希望讀者能夠從中對粵港澳大灣區未來的發展路向有全面的了解。

粵港澳大灣區的 救正體戰略規劃

第二章

粵港澳大灣區與三大灣區的 比較和趕超策略

朱岩

一國兩制研究中心研究主任

粵港澳大灣區具備後發優勢和巨大的潛能，具有登上全球經濟分工體系制高點，統籌全球核心發展資源和要素的能力，並有未來與其他三大灣區媲美的實力。

粵港澳大灣區形成的背景

灣區以同一海域地理條件為基礎，由眾多海港和城鎮為依託，是具有較強功能協作關係和高效資源配置能力的城市化區域。從世界經濟版圖看，入海口有先天區位優勢，吸引各種要素集聚。全球 60% 的經濟總量集中於此。世界上 75% 的大城市、70% 的工業資本和人口集中在距海岸 100 公里的海岸帶地區。灣區經濟已經成為世界一流城市的顯著特徵，其中紐約灣區、東京灣區和三藩市灣區，均已成為全球資源配置的核心地帶和最重要的經濟中心。國家通過灣區經濟和網絡發展在世界競爭新格局中角逐制高點，已成為未來發展的主要趨勢。

隨着國家經濟的崛起，中國已經從在全球經濟分工的參與者變成領導者的角色，粵港澳大灣區概念的提出，是中國在國際經濟新秩序重構過程中的宏大構想和切實參與全球競爭的重要一環。

粵港澳大灣區比傳統的「大珠三角」提法層次更高，對標紐約、三藩市、東京灣區等全球經濟核心區，但不僅僅是經濟規模上達到或超過這些灣區，更重要的目標是成為世界經濟分工體系制高點，充分發揮該地區在全球資源配置和經濟發展核心區中的引領功能。

圖 2.1 世界著名灣區



圖片來源：一國兩制研究中心。

粵港澳大灣區與國際一流灣區的比較

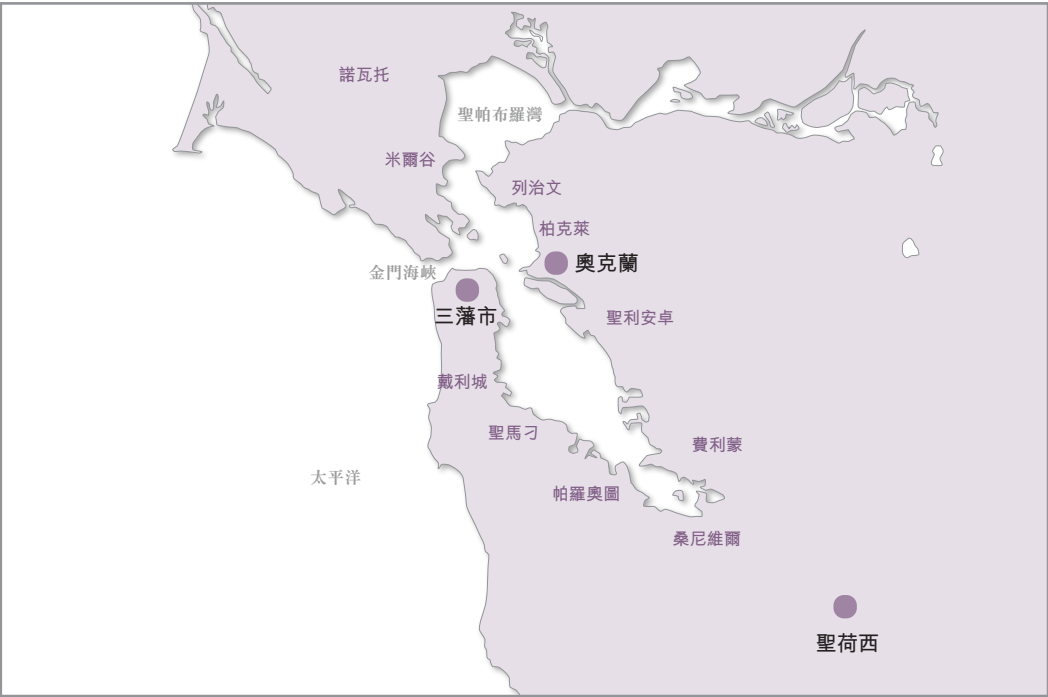
三藩市灣區

三藩市灣區是世界著名的高新技術企業集聚區，位於美國西部，美國加利福尼亞州北部，包括 9 個縣、共 101 個建制市，形成了三藩市、半島、南灣、東灣、北灣等五大區域的格局。

三藩市灣區都會區是美國人口第五大地區，亦是美國西部僅次於洛杉磯的第二大人口集聚區。主要中心發展城市為三藩市、奧克蘭和聖荷西，其中三藩市是西部重要金融中心，奧克蘭是東灣最大港口，而南灣所連接聖荷西和帕羅奧圖市的谷地則是全球高科技公司的集聚區，矽谷的所在地。Google、蘋果、英特爾、惠普等知名企業均在此發展壯大。

三藩市灣區的高速發展受惠於諸多因素。其一，企業和大學聯合創新形成了三藩市灣區獨特的創新機制。灣區西部擁有史丹福大學和加州大學伯克萊分校兩所著名學府。企業向大學提供科研經費，大大提高了大學的科研能力，而大學在不斷產生調研成果的時，亦人才輩出，繼而向企業輸送更多的高品質人才。

圖 2.2 三藩市灣區



圖片來源：一國兩制研究中心。

圖 2.3 東京灣區



圖片來源：一國兩制研究中心。

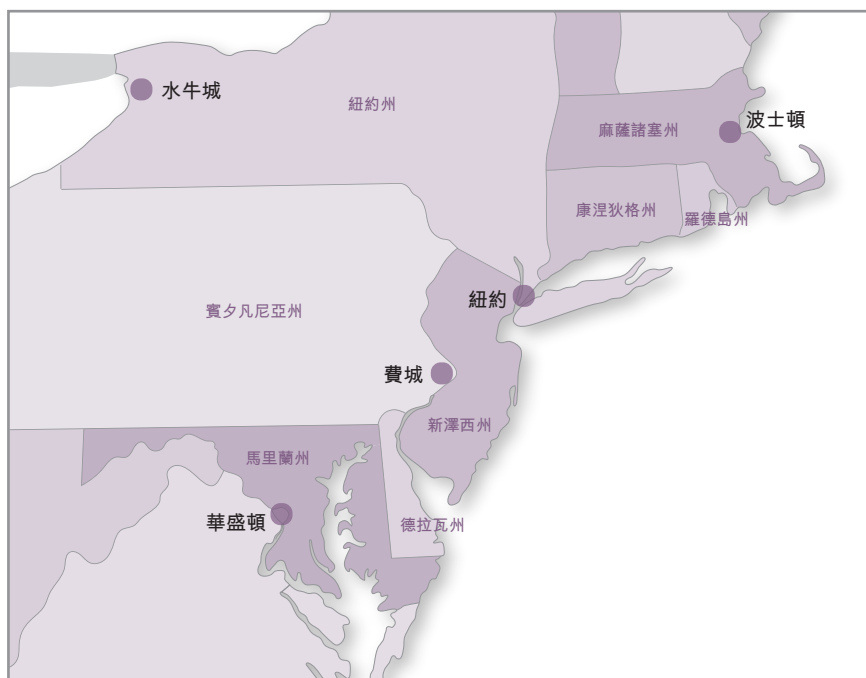
其二，風險投資是矽谷得以崛起的重要因素。在矽谷的發展過程中，除科技的推動以外，資本的力量也是重要一環。在矽谷裏活躍及各種規模的風險投資，佔美國風險投資的四成，為初創的科技企業充當了孵化器，不僅為其提供大量初期資金，還幫助初創企業成長，建設團隊和發展網絡。很多如今世界著名的科技巨擘公司如蘋果、Google、甲骨文等都受益於風險投資的保駕護航。

其三，便捷高效的基礎設施也是灣區發展不可或缺的重要支撐。在三藩市灣區，國際機場就有三個，分別位於三藩市、奧克蘭和聖荷西。發達的軌道交通也大大促進了灣區人流物流。

東京灣區

東京灣區是世界上重要的產業灣區，位於日本本州中部太平洋海岸，以東京為中心形成一個大商業圈，擁有一都兩縣，即東京都、千葉縣和神奈川縣，主要中心發展城市為東京、橫濱、千葉，構成了聞名於世的京濱和京葉兩大工業帶；川崎、船橋、君津等也是著名的工業重鎮。

圖 2.4 紐約灣區



圖片來源：一國兩制研究中心。

東京灣區的經濟總量佔日本全國的三分之一，產業主要集中在鋼鐵、石化、機械、汽車、電子產品等，著名企業包括日本三菱重工、豐田汽車、索尼公司、佳能等。

東京灣之所以能發展成為世界著名的商業灣區，得益於其首都城市圈、國際金融中心、交通中心、商貿中心和消費中心的地位。灣區內的六個港口，橫濱港、東京港、千葉港、川崎港、木更津港、橫須賀港形成了完善高效的港口群。除此之外，羽田、成田兩大國際機場和東海道等新幹線一起，也是東京灣發展壯大的基礎設施中重要的部分。

紐約灣區

紐約灣區擁有世界金融的核心中樞，位於美國東北部，都會區包括紐約州、長島、新澤西州、康涅狄格州及賓夕凡尼亞州等地的部分地區，是全美最大的都會區。

紐約灣區是美國經濟核心地帶，都會區各地區分工明確。紐約擁有全球市值最大的紐約交易所和全球市值第三的納斯達克交

易所。金融服務業佔灣區 GDP 比重高達 15.39%，全球最大的 100 家銀行有 90% 以上在紐約設有分支機構。其金融樞紐地位為支持其他灣區城市的實體經濟發展發揮了積極的作用。除此之外，紐約灣區亦是僅次於三藩市灣區的重要創新發展力量。紐約灣區內擁有 58 所大學，其中哈佛和麻省理工大學更是世界著名的兩所大學。

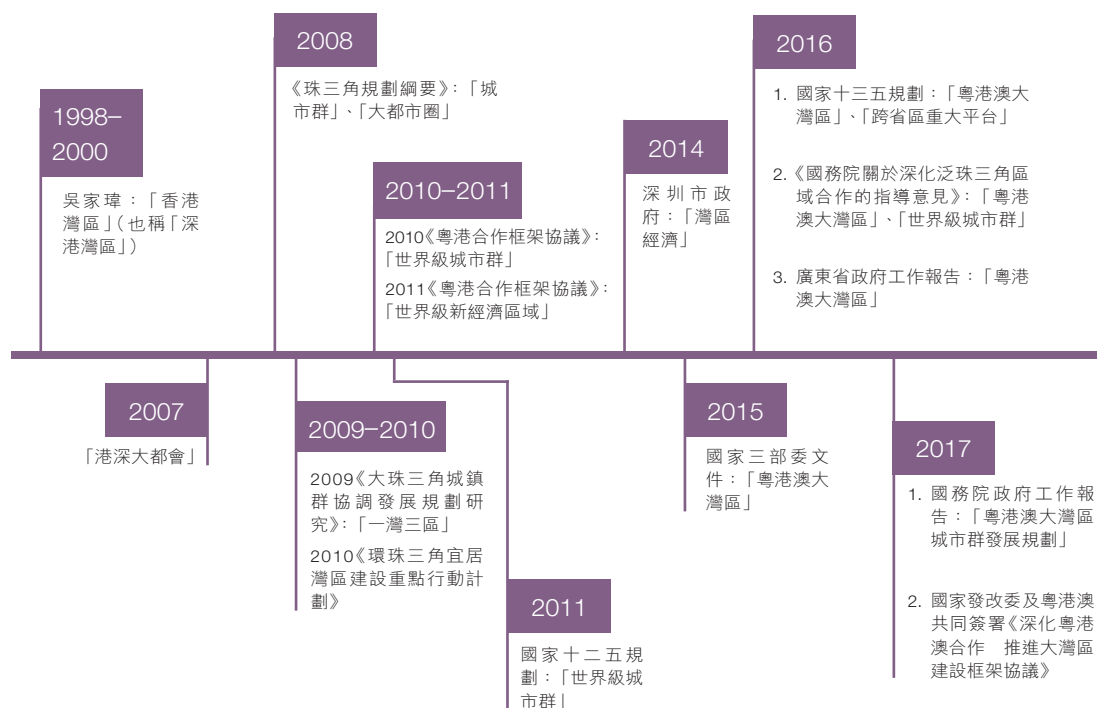
粵港澳大灣區

粵港澳大灣區的概念首先由學術界提出，並在國家十二五規劃中提出深化粵港澳合作，落實粵港、粵澳合作框架協議，打造更具綜合競爭力的世界級城市群。2015 年國家發改委、外交部、商務部聯合發佈「一帶一路」行動書，提出要「深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區」。2016 年《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》、國家十三五規劃及 2016 年廣東省政府工作報告中均對粵港澳大灣區有不同程度的闡述。2017 年國務院總理李克強在政府工作報告中提出，要「研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能」，首次將大灣區體現在中央政府年度工作報告中，表明粵港澳大灣區是站在國家角度的一項重要區域規劃。2017 年 7 月 1 日，在國家主席習近平見證下，國家發改委和粵港澳政府，在香港簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》。

粵港澳大灣區地處中國南端，由深圳灣、九龍灣等和香港島、澳門島及周邊島嶼構成，主要中心城市包括香港、澳門兩個特別行政區和廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門和肇慶等廣東九個城市。

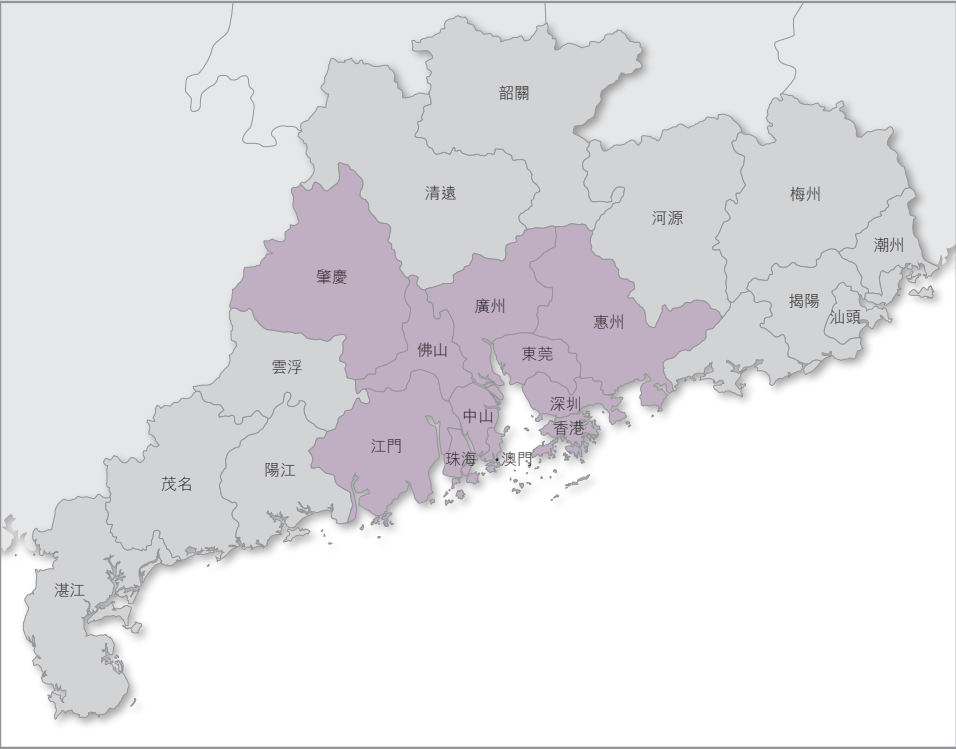
粵港澳大灣區擁有香港國際機場、廣州白雲機場、深圳寶安機場、珠海三灶國際機場和澳門國際機場五個機場。港口方面，深圳、香港和廣州等國際港口，分別位列 2016 年全球前十港口中的第三、第五和第七位，是全球輸送量最大的港口群。目前粵港澳大灣區無論是在科技創新、金融行業，還是對外開放和基礎設施建設等方面，均具有較好的基礎，且領先全國，具備發展灣區經濟並與全球一流灣區競爭的潛力。

圖 2.5 粵港澳大灣區概念的由來



圖片來源：中國（深圳）綜合開發研究院，一國兩制研究中心整理。

圖 2.6 粵港澳大灣區



圖片來源：一國兩制研究中心。

表 2.1 世界主要灣區的比較

| 灣區名稱 | 面積 (平方公里) | 人口 (萬人) | GDP (萬億美元) | 人均 GDP (美元) | 核心優勢 |
|--------|--------------|------------|---------------|----------------|---------------|
| 粵港澳大灣區 | 56,000 | 6,672 | 1.36 | 20,371 | 一國兩制、高科技集群 |
| 東京灣區 | 36,800 | 4,383 | 1.8 | 41,070 | 首都發展圈、產業集群 |
| 紐約灣區 | 17,405 | 2,020 | 1.4 | 69,307 | 國際金融中心、高校 |
| 三藩市灣區 | 17,900 | 760 | 0.76 | 99,802 | 高科技產業、風險投資、高校 |

資料來源：世界銀行、中國統計年鑒、一國兩制研究中心整理

四大灣區比較

從全球灣區的發展現狀看，主要的灣區城市大多具有強大的產業基礎、雄厚的科技發展條件、完善的基礎設施和充分的創新創業活力，成為地區甚至全球的科技創新、產業升級的增長點和源頭。

從粵港澳大灣區的地理面積和人口規模來看，粵港澳大灣區無疑位於四大灣區之首。但由於四大灣區的發展階段不盡相同，故粵港澳大灣區的經濟發展程度遠不及其他三個。雖然經濟總量上粵港澳大灣區已經超過了三藩市灣區，並和紐約灣區相當，但人均 GDP 僅為三藩市灣區的五分之一左右。在產業結構、金融和創新發展，以及企業競爭力方面，目前粵港澳大灣區仍不及其他三大灣區。然而，粵港澳大灣區具備後發優勢和巨大的潛能，具有登上全球經濟分工體系制高點，統籌全球核心發展資源和要素的能力，並有未來與其他三大灣區媲美的實力。

世界目前發展較為成熟的三大灣區，無論是以科技灣區著稱的三藩市灣區，還是以產業灣區聞名於世的東京灣區，抑或是擁有金融灣區美譽的紐約灣區，已經基本形成了各自特色。粵港澳大灣區仍處於發展初期，可以借鑒其他灣區的成功經驗，但也要發揮自身特色，實現超越式的發展。

而粵港澳大灣區最大的優勢，亦是與其他灣區最與眾不同之處在，於粵港澳大灣區有「一國兩制」的安排，可以巧妙地將兩種制度優勢迭加，珠聯璧合，發揮特殊的作用，使發展要素在大灣區三個獨立關稅區下低成本跨境流動。

粵港澳大灣區建設的定位

灣區內外聯動、雙向開放的引導作用

發展灣區經濟是粵港澳地區服務國家戰略的重大抉擇，既是積極落實國家對外開放的戰略方向；也是搶抓機遇，在推動中國實現進一步供給側結構性改革以追求更高品質發展的內在需要。目前，全球經濟發展核心引擎東移，不論是政治界還是學界都已達成共識：21 世紀世界權力中心的轉移將取決於中國崛起。

粵港澳地區無論是改革先試，還是對外開放，均是全國的標杆。深圳是最早的經濟特區和國家綜合配套改革試驗區，具有最先突破機制阻礙、創新發展和優化配置資源的潛力，以及市場化程度最高的國內市場。粵港澳關係歷來密切，國際化程度一直走在全國前列。截至 2016 年年中，代表香港境外母公司的駐港公司共計 7,986 間，其中包括 1,379 間地區總部、2,352 間地區辦事處及 4,255 間當地辦事處。目前深圳已與 83 個城市結成國際友好城市；而在世界 500 強中，亦有 215 家企業已經進駐深圳。粵港澳在大灣區建設中具有內外聯動、雙向開放的先導作用，應積極爭取提升大灣區規劃在國家發展中核心樞紐區的定位。

這次粵港澳大灣區規劃，是從國際視野謀劃競爭新優勢，希望通過科技創新高地、金融市場集聚中心和輻射全球的交通樞紐等幾大要素的優勢，充分發揮該地區作為全球經濟核心區中的引領功能。粵港澳大灣區是與京津冀協同發展、長三角城市群規劃相同層級的國家級戰略規劃。同時粵港澳大灣區也是以城市群為基礎，通過發達的交通基礎設施連結，並在此基礎上建立的經濟社會民生共同紐帶。粵港澳可充分發揮產業協同效應，重點在金融、創新科技、專業服務、旅遊文化等四大領域，推動高水平的產業協同合作，加強該地區在全球經濟發揮領導功能。總而言之，大灣區內外聯動、雙向開放的先導作用可在國家對外開發戰略中發揮重要作用，既符合國家長遠發展戰略，也有利於該地區融入、參與和服務國家戰略。

大灣區對粵港澳超越發展的意義

粵港澳大灣區也是國家新時期深化改革開放的重要區域戰略規劃。經過三十多年的持續快速發展，中國經濟邁入新常態，

尋求經濟發展新動能已成為一項戰略性任務。未來中國經濟增長的重要支撐將是以戰略性新興產業和未來產業為主導的新經濟模式。但是，新經濟的發展仍舊缺乏一個「策源地」。近年來，隨着內地經濟實力大大增強，國際化程度愈來愈高，高新技術產業迅速發展，進入自主創新時代的新形勢下，香港和澳門產業結構單一、發展空間不足和發展成本高昂的問題愈顯突出，需要發展新機遇和開拓新的發展空間。廣東省在經濟發展方面也出現資源有限、空間不足等問題，而且日益明顯，但如果可以借助灣區空間結構統籌形成分工合理、角色明確的發展結構，將對大灣區區域合作目標、理念、機制和方法有質變式的飛躍，並有效提升大灣區經濟資源要素的統籌層次和水平，彌補發展瓶頸和資源短板，保持持續發展的向上趨勢，進而成為中國新經濟的驅動引擎。

粵港澳大灣區的經濟規模比起美國的紐約灣區、三藩市灣區以至日本東京灣區已不遜色，而且未來增長的速度和潛力都超過這些灣區。而不同於其他灣區，粵港澳大灣區城市群最大的一個特殊之處，就是有「一國兩制」的安排。港澳地區實施「一國兩制」政策，粵港澳大灣區的成敗亦在於對「兩制」揚長避短，充分利用「一個國家、兩種制度、三個關稅區、四個核心城市」的格局，為構建開放型經濟新體制探索經驗。如何好好利用「兩制」優勢，讓生產和生活要素在大灣區三個獨立關稅區下低成本跨境流動，既是挑戰，同時也是機遇。大灣區的城市處於銜接「兩制」核心樞紐位置上，最有機會利用兩種制度的優勢，發揮特殊作用，在灣區資金、人員、貨物、訊息的流動方面起到尖兵示範作用，進一步消除城市群內部各類經濟要素跨境流動的障礙，真正成為「一國兩制」下要素自由流動的試驗田和全國新經濟發展的策源地。

除此之外，大灣區應借助大灣區實現產業經濟提升，進一步成為中國科技產業中心和金融業國際化程度最高的地區。廣東省以深圳為代表，擁有全國領先的科創產業，背靠中國腹地的資源，而香港則擁有國際化金融業資源及全國優秀人才資源。粵港聯手未來將會成為粵港澳大灣區內部的科技產業創新中心和先進製造業、現代服務業基地，推動「官產學研」合作，並進一步輻射到粵港澳大灣區建設內部，加速協同發展、綠色低碳的創新型現代產業體系，深化改革開放、推動產業融合、提高創新活力，推動產業多元化發展，整合大灣區資源形成市場配置新機制，避免同質化競爭。

粵港澳大灣區下的港深大都會區建設

加快區域一體化建設，打造港深大都會區和共同生活家園。港深在地理位置上相鄰，在社會、文化、語言與生活習慣上也相似，粵港澳大灣區戰略通過區域一體化與城市群建設，將進一步擴展灣區居民的經濟活動空間與生活空間，紓緩港澳土地供應和住房緊張的困境，為解決香港土地問題尤其是住房問題提出一個新的解決方案。目前，粵港澳大灣區正在積極建構「一小時生活圈」，落實與市民息息相關的生活範疇，如就學、就醫、通訊、購票等方面的政策。未來，粵港澳大灣區將重點在教育、醫療、福利、通訊、通關等社會民生領域，做到生活要素的互聯互通，促進人流、物流、資金流和資訊流的便利流通，真正形成緊密聯繫和高度國際化的港深大都會圈。並在此基礎上進一步引入港澳的體制資源和社會管理模式，使粵港澳大灣區，尤其是港深兩地，成為引領泛珠三角區域制度創新的試驗平台和配套改革試驗區。

在粵港澳大灣區的政策視窗期，進一步加強港深在國際發展上配置資源，集聚輻射，強化功能，從而促進粵港澳區域打造世界經濟新高地，在更大空間和更高品質上持續健康發展。與此同時，粵港澳大灣區同時也是使港澳青年加入到中華民族復興建設行列的重要契機。粵港澳大灣區的建設還承擔着維護港澳長期繁榮穩定的重大使命。香港和澳門長期以來均面臨着產業結構狹窄、土地供應嚴重短缺、以及由此衍生的社會經濟深層次矛盾。諸如「佔領中環」等一系列政治事件大大擾亂了香港的社會秩序和政治穩定，使港人尤其是香港青年在身份認同上有所迷失。借助粵港澳大灣區戰略，深圳將發揮其產業模式多元化、創新創業的社會文化及移民城市海納百川的城市文化等優勢，為港澳青年提供大量就學、就業和創業的機遇，幫助港澳青年打開廣闊的國內市場，給予他們從職業發展、經濟收入和社會階層流動上拼搏奮鬥的良機，進一步增強港澳青年對國家和民族的認同感。

參考資料

- 李晗 (2017)。〈發展粵港澳灣區經濟的思考〉，《區域經濟》。湖南農業大學經濟學院。7 月刊。
- 李睿 (2015)。〈國際著名「灣區」發展經驗及啟示〉，《港口經濟》。交通運輸部水運科學研究院。9 月刊。
- 俞少奇 (2016)。〈國內外發展灣區經濟的經驗與啟示〉。《福建金融》第 6 期。42-45 頁。
- 劉豔霞 (2014)。〈國內外灣區經濟發展研究與啟示〉。《城市觀察》第 3 期。155-163 頁。
- 魯志國、潘鳳、閆振坤 (2015)。〈全球灣區經濟比較與中和評價研究〉。《科技進步與對策》。第 32 卷 11 期。112-115 頁。

第三章

以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展

樊綱

中國（深圳）綜合開發研究院院長

要實現粵港澳大灣區的發展願景，需要推動「雙轉型」，即單一城市向都市群轉型，金融中心向「金融＋科技」中心轉型。「雙轉型」是建設粵港澳大灣區的主導路徑，是粵港澳大灣區發展的核心動力。

本章原載於《開放導報》2017年第4期。收入本書時略有補充修改。課題組由中國（深圳）綜合開發研究院樊綱、郭萬達、張玉閣、曹鍾雄、鄭宇劼、楊秋榮、謝來風等組成。其中樊綱為院長、郭萬達為常務副院長、張玉閣為港澳經濟社會研究中心主任、曹鍾雄為新經濟研究所所長、鄭宇劼為智庫研究與資訊部部長、楊秋榮和謝來風為港澳經濟社會研究中心研究人員。

粵港澳大灣區的發展願景，就是以創新、協調、綠色、開放、共用的新發展理念，對標國際一流灣區，以創新科技為核心，以現代服務業和先進製造業為雙輪驅動，協作緊密、優勢互補、互通共融，建設成為「一國兩制」的示範灣區、多元交融的跨境灣區、活力十足的創新灣區和宜居宜業的綠色灣區，提升粵港澳參與國家發展戰略的能力和水平，增強粵港澳大灣區的資源配置功能、集聚外溢功能、國際開放功能、互聯互通功能，提升科技創新能級，在全球價值鏈和產業分工體系中鞏固和提升競爭位勢，形成最具發展空間和增長潛力的中國的世界級灣區。

實現這一目標願景，需要推動「雙轉型」，即單一城市向都市群轉型，金融中心向「金融＋科技」中心轉型。「雙轉型」是建設粵港澳大灣區的主導路徑，是粵港澳大灣區發展的核心動力。

「雙轉型」是世界一流灣區發展新潮流

單一城市向都市群轉型

1. 單一城市向都市群轉型是城市空間發展和生存狀態轉型

單一城市的發展空間並非看得見的行政界限，而是通過發達的交通網絡，與周邊地區互聯互通；城市要素資源整合不限於管轄區域，而是在城市內外乃至遠在「飛地」展開，通過大區域、廣覆蓋的資源配置，生成可持續發展新動力。

單一城市向都市群轉型旨在形成「城市的都市群生存狀態」：都市群發展不僅是單一城市發展的重要依託，也是國家、區域、城市競爭力影響力提升及發揮作用的重要平台與手段。在經濟全球化出現一定程度的發展方向漂移、利益訴求多元的新形勢下，依託都市群發展城市，成為全球頂尖城市的首要選擇。

2. 都市群構成

與都市群類似的概念有很多，都是描述在一個國家和同一制度下數個大小城市經過「有機增長」，如何變成大城市或大都會的過程。都市群通常不是一種行政建制，而是指以某個或幾個中心

城市為核心，同與其保持着密切經濟聯繫的一系列中小城市共同組成的城市群。

國際上著名且具有相當影響力的都市群，大都分佈在歐美日本等經濟發達的國家和地區。美國紐約市所屬的 5 個區及包括紐約州、新澤西州和康涅狄格州在內的 26 個縣稱為「紐約都會區」。三藩市灣區包括 9 個縣和 101 個市。大倫敦地區由倫敦市與 32 個自治市鎮共同組成。日本東京大都會包括 23 個中央行政區、多摩地區和島嶼。這些都市群對全球經濟發展具有非常大的影響力。

3. 通勤都會區：交通基礎設施硬體支撐

都市群天生與就業和通勤相關，以交通基礎設施硬體支撐的通勤都會區，不僅是都市群最初的原意，也是都市群功能和效用得以發揮的關鍵。公共交通的軌道網絡及相配的其他交通工具的配套體系是重中之重，如多核心都會區形成一小時生活圈、經濟圈，國際一流都市群大都能夠達到這個標準。

節點是網絡的組成，是人流、物流、資金流、資訊流的中轉點、樞紐點。東京、巴黎等都市群高度重視節點建設，通過建設軌道交通，造就新節點，尋求新空間，發展節點經濟。一個都市群，一旦軌道交通把各組成城市和地方整合在半小時、一小時生活圈，溢出效益和外部效益便唾手可得。

4. 發展動力：要素資源配置市場化

市場是灣區都市群發展的主導力量。灣區形成的動力在於優越的經濟地理，經濟結構的開放，要素資源的多樣和豐富。灣區內的中心城市在這些要素支撐下得以形成並發展和提升，反過來輻射帶動其他城市發展，形成經濟和產業的分工佈局並持續優化。

灣區都市群是市場規律發揮作用的結果，是市場在要素資源配置中起決定作用的結果。市場發揮作用的基本前提和基礎是要素資源流動的自由化，因此市場化意味着要素流動自由化，這對灣區都市群的形成與發展至關重要。當然，做好頂層設計也很關鍵，是打造灣區新都市群的充分必要條件，也是推動單一城市向都市群轉型的重要槓杆。

金融中心向「金融＋科技」中心轉型

1. 金融中心向「金融＋科技」中心轉型是城市發展動力轉型

過去 20 年，從亞洲金融風暴到全球金融海嘯，暴露了單一金融中心城市經濟高度虛擬化的軟肋，也彰顯了跨國公司推動下的全球產業分工格局的缺陷和不足。這些城市（尤其是全球金融中心城市）不僅是波及全球的「蝴蝶效應」的製造者，也是「蝴蝶效應」的受害者。回歸實體經濟，成為全球金融中心城市重要發展的路徑之一。

對大多數發達經濟體而言，回歸乃至重塑製造業並不現實，遑論金融中心城市，因此發展創新科技成為次優選擇，即通過發展創新科技，實現從財富投資驅動向創新驅動的動力轉換。大都市是世界創新資源的集聚中心和創新活動的控制中心，是國家綜合實力的代表，標誌着國家在世界分工體系中的高度。

2. 創新科技是社會「穩定器」

較之服務業，特別是金融業，創新科技產業鏈條更長，產業關聯度更高，能夠吸納更多人員，提供更多優質優酬的就業職位。創新科技的發展，有利於解決金融中心、單一服務經濟中心通常存在的較為嚴重的收入差距、貧富差距、青年就業、階層流動等社會問題，有利於形成創新驅動模式，將促進經濟社會均衡協調發展。因此，創新科技一定程度上已經超越單一經濟產業範圍，成為一個國家、區域或城市保持經濟社會協調、均衡發展的「穩定器」，具有多重意義和複合價值。

3. 大都市是發展創新科技的沃土

擁有充沛的人才、資金等要素資源，是創新科技的必要條件。紐約、倫敦和東京等國際大都會和全球金融之都，是大學、科研院所、大企業研發中心等集聚區，各類高端人才豐富，商業環境成熟，這些都是創新科技發展不可或缺的天然優勢。經濟發展愈來愈依賴於創新科技，而創新科技主要依靠大都市已經成為共識。科技創新從未遠離大都市這片沃土，三藩市、紐約、東京、倫敦的發展無不與科技創新關係密切。

4. 世界上的金融中心都在向「金融＋科技」中心轉型

紐約提議「繼續發展知識經濟，成就科技紐約城市」，引入外部機構共建紐約科技城，建設「矽巷」，打造美國東岸科技重鎮，力求成為美國的「新科技首都」。倫敦近十年來打出技術創新的「新招牌」，打造屬於英國的「矽谷」。倫敦老街逐步發展成為「矽環島」，是倫敦技術創業核心地帶，排在三藩市矽谷和紐約之後，號稱世界第三大技術企業集群區。

隨着服務經濟、虛擬經濟對政治穩定、社會和諧的負面影響日趨嚴重，「脫虛向實」已經成為全球經濟發展和都市群、城市可持續發展的主流。在這一波發展新潮流中，都市群和全球城市仍是引領者和弄潮兒，對重塑全球經濟產業競爭合作格局，實現城市可持續發展至關重要。

「新都市群＋創新驅動」的雙重變奏

較之於內陸經濟，灣區新都市群不僅是一個國家經濟發展的核心動力引擎，區域發展的範本，更是國家經濟融入全球經濟的重要憑藉，是全球經濟熱力版圖的重要影響因素。灣區新都市群競爭力的關鍵是創新科技能力強、活力足；營商環境硬體好、軟體優；宜居宜業。灣區新都市群匯聚了高端人才、頂尖技術和豐富資源，是全球創新能力最強的地方。灣區新都市群交通和資訊網絡發達，運轉高效，公共產品和服務完善，高度開放包容，具有文化多樣性和創造性。

灣區新都市群是全球高端要素的集聚配置區。大量高端要素如頂尖大學、研究機構、實驗室、風險與創業投資公司、基金、頂尖科技企業、NGO 組織等高度集聚，尋求要素資源的優化配置。灣區新都市群也是全球創新性資源爭奪的核心區，是國家、區域、城市之間資源爭奪的主戰場，全球創新性資源則因競爭和爭奪而被啟動。新工業革命將發生在創新科技高度發展的基礎之上，是浸滿創新科技細胞的工業化，其根本動力來自創新，成功與否取決於創新。灣區新都市群則是催生新工業革命的「沃土」。

以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展

打造新都市群：構建體量最大的世界一流灣區

1. 粵港澳大灣區已經是世界級灣區

與三大世界一流灣區比較，粵港澳大灣區頗具實力，已經是世界級灣區。粵港澳大灣區面積最大、人口最多，GDP 是東京灣區的四分之三，與紐約灣區不相上下，是三藩市灣區的 1.8 倍，增長潛力最大。GDP 佔全國比例為 10.8%，高於紐約和三藩市灣區。機場旅客輸送量在四大灣區中列第一，且領先優勢明顯。

2. 粵港澳大灣區具有梯度差異的競爭優勢

粵港澳人均 GDP 和第三產業比重較低，表明粵港澳大灣區存在發展梯度差異。灣區內 11 個城市人均 GDP 和產業結構也證明了這一點（表 3.3）。參照世界銀行標準，灣區內 7 個城市屬於高收入，4 個屬於中等偏上收入。三次產業結構則差距較大，第三產業最高和最低之差超過 50 個百分點。至於港口集裝箱輸送量，則是排名第二的東京灣區的 8.5 倍，表明粵港澳大灣區在向創新經濟和服務經濟發展的同時，港口經濟和工業經濟將繼續存在，形成獨具中國特色的多階段、混合型灣區經濟特徵。

梯度差異是粵港澳大灣區的最大特點，也是最大優勢。就創新科技而言，粵港澳大灣區則完全可以憑藉健全的產業鏈，實現設計製造同區域完成，這意味着粵港澳大灣區同時具有競爭優勢和成本優勢。

3. 粵港澳大灣區的特殊性是「一國兩制」

「一國兩制」是粵港澳大灣區最大的特點和優勢，是粵港澳大灣區特質的決定性因素，是粵港澳大灣區不同於目前所有國內外灣區的本源性因素。粵港澳大灣區應該成為「一國兩制」成功實踐的示範區，應彰顯「一國兩制」事業的強大生命力。在貿易、金融方面，港澳特別是香港具有領先優勢，內地還有不小的差距。在創新科技方面，內地比如深圳具有領先優勢，港澳與之存在差距。差距就是潛力，灣區城市各有潛力，如能在大灣區框架下彼此學習，互相促進，將化挑戰為機遇，實現更好發展。

表 3.1 粵港澳大灣區與三大世界一流灣區的比較 (1)

| 灣區 | 面積 (萬平方公里) | 人口 (萬) | GDP (萬億美元) | GDP 佔 全國比例 | 機場旅客量 (億人次) |
|--------|---------------|-----------|---------------|---------------|----------------|
| 東京灣區 | 3.68 | 4,347 | 1.80 | 41.0 | 1.12 |
| 紐約灣區 | 1.74 | 2,340 | 1.40 | 7.7 | 1.30 |
| 三藩市灣區 | 1.79 | 715 | 0.76 | 4.4 | 0.71 |
| 粵港澳大灣區 | 5.60 | 6,671 | 1.36 | 10.8 | 1.75 |

資料來源：綜合整理。

表 3.2 粵港澳大灣區與三大世界一流灣區的比較 (2)

| 灣區 | 人均 GDP (萬美元) | 第三產業 比重 | 集裝箱 輸送量 (萬 TEU) | QS 世界百強 大學數量 | 福布斯 500 強 公司數量 |
|--------|-----------------|------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
| 東京灣區 | 4.1 | 82.3% | 766 | 2 | 60 |
| 紐約灣區 | 6.9 | 89.4% | 465 | 2 | 28 |
| 三藩市灣區 | 9.9 | 82.8% | 227 | 3 | 22 |
| 粵港澳大灣區 | 2.0 | 62.2% | 6,520 | 5 | 16 |

資料來源：綜合整理。

表 3.3 2016 年粵港澳大灣區 11 城市發展概況

| 城市 | 人均 GDP (美元) | 世行標準 | 產業結構 | GDP (億美元) |
|----|----------------|--------|----------------|--------------|
| 澳門 | 69,372.0 | 高收入 | 0.0：10.5：89.5 | 461.7 |
| 香港 | 43,001.2 | 高收入 | 0.0：7.0：93.0 | 3,154.8 |
| 深圳 | 25,246.0 | 高收入 | 0.0：39.5：60.5 | 2,939.5 |
| 廣州 | 21,835.0 | 高收入 | 1.2：30.2：68.6 | 2,957.3 |
| 珠海 | 20,282.9 | 高收入 | 2.2：47.6：50.2 | 335.7 |
| 佛山 | 16,331.7 | 高收入 | 1.7：59.2：39.1 | 1,301.4 |
| 中山 | 15,000.5 | 高收入 | 2.2：52.3：45.5 | 483.0 |
| 東莞 | 12,468.6 | 中等偏上收入 | 0.3：46.5：53.2 | 1,029.6 |
| 惠州 | 10,798.2 | 中等偏上收入 | 5.1：53.8：41.1 | 514.6 |
| 江門 | 8,048.9 | 中等偏上收入 | 7.8：47.5：44.7 | 364.8 |
| 肇慶 | 7,717.8 | 中等偏上收入 | 15.5：48.1：36.4 | 314.3 |

註：港澳產業結構為 2015 年資料。其他城市的資料來自各自城市 2016 年度的統計公報。世界銀行 2015 年根據人均國民收入劃分的發展階段為：低收入國家≤1,025；中等偏下收入國家=1,026–4,035；中等偏上收入國家=4,036–12,475；高收入國家≥12,476。

4. 粵港澳大灣區的國際化、市場化和開放經濟

粵港澳大灣區擁有具世界競爭力的生產要素和產業集群，是世界聞名的產品供應基地，也是亞太區首屈一指的現代服務業中心，具有相當的國際競爭力；粵港澳大灣區珠三角九市一直是全國市場導向改革的先行者和試驗田，是內地市場意識最強和市場體系較完備的地區，而港澳兩個特別行政區則是世界公認的市場經濟制度和自由經濟體，是中國市場化水平最高的區域之一；粵港澳大灣區對外開放度不但在全國領先，在亞太區也令人矚目，粵港澳大灣區已經形成開放型國際網絡。

強化創新驅動：提升粵港澳大灣區綜合競爭力

1. 粵港澳大灣區強化創新驅動的可能性

可能性之一，粵港澳大灣區創新要素資源豐富，創新科技支撐系統強勁，具有提升創新驅動能力，打造成為世界級科技創新灣區的基礎條件。

- (1) **研發機構和大學：**粵港澳大灣區內，廣東有 26 家國家重點實驗室、201 家省重點實驗室、64 家企業重點實驗室，正在建設 4 家國家重點實驗室。香港有 16 家國家重點實驗室夥伴實驗室和 6 個國家工程技術研究中心香港分中心，澳門有 1 個國家重點實驗室和 1 個國際實驗室。香港有 5 所大學進入全球大學百強，中山大學、華南理工等高校也排名較前。
- (2) **創新型企業：**粵港澳大灣區擁有一批領先世界的創新型企業，包括華為、騰訊、中興、比亞迪、華大基因、大疆等，這些企業的 PCT 國際專利申請數量佔全國的一半，按國家地區排名，在全球排第六。其中華為是兩家入選波士頓諮詢公司 (BCG) 2016 年全球創新企業 50 強的中國 (含港澳台) 企業之一。
- (3) **創新科技加速發展：**粵港澳大灣區中的廣東珠三角地區的創新科技開始進入加速發展階段。2016 年研發支出佔比達到 2.58%，區域創新能力綜合排名連續九年位居全國第二，達到創新型國家和地區水平；高新技術企業數

量近二萬家，居全國第一，量大質優；國家級孵化器達 83 家，科技企業孵化器達 634 家，全國第一；在高新技術企業培育、研發機構建設、企業技術改造、孵化育成體系建設、自主核心技術攻關等方面成效顯著。

可能性之二，粵港澳大灣區四大核心城市各有優勢，也有軟肋和不足。通過發展創新科技協同發展，揚長避短，成為粵港澳大灣區核心城市的共同需求。

- (1) 香港：全球頂級高校較多，基礎研究能力較強，在人才、科研、資本、法治等軟硬條件上均具備世界級水平，但科技應用和產業化問題一直困擾香港：科技產業發展薄弱，沒有全球性的科技創新產品或公司，也沒有形成充滿活力的創新科技生態圈。
- (2) 廣州：高校和科研平台豐富，但在市場導向、企業主體，着力建設國家創新中心城市和國際科技創新樞紐方面尚有差距。廣州缺乏國家級科技型龍頭企業，產業技術創新能力不足，科技創新成果轉化體制約束較多，高科技企業規模小。
- (3) 深圳：已經形成產學研緊密結合的科技創新體系，初步形成國際科技、產業創新中心架構，但缺乏高品質的研究型大學以及世界級的基礎性、前沿性研究平台，迫切需要加強建設與世界級科技、產業創新中心相匹配的科技創新基礎設施。
- (4) 澳門：需要通過發展科技創新，培育形成新的經濟增長極，逐步改變博彩業「一業獨大」的產業格局。

可能性之三，「一帶一路」特別是「海上絲綢之路」沿線國家或地區的外部市場，「泛珠三角」區域合作形成的內部需求空間為粵港澳大灣區提供了市場支撐。

「一帶一路」戰略涉及約 65 個國家 44 億人口，佔全球總人口的 62.5%；經濟總量超過 20 萬億美元，佔全球總量的 28.5%；中國與沿線國家貿易額超過一萬億美元，佔外貿總額的比重超過四分之一。粵港澳大灣區是中國與「海上絲綢之路」沿線國家或地區海上往來距離最近的經濟發達區域，也是經濟互動最密集的區域。作為國家「一帶一路」創新科技的綜合服務中心和戰略支撐

點，「一帶一路」沿線國家或地區的需求，將為粵港澳大灣區創新科技的應用提供廣闊的市場空間。

作為粵港澳大灣區的核心腹地，「泛珠三角」區域擁有全國三分之一的人口和三分之一的經濟總量，是粵港澳大灣區科技成果轉化和產業化的目的地和空間載體，可承接粵港澳大灣區引入國際科技創新資源和自我創新成果的輻射區和腹地。泛珠三角地區龐大的市場和區域，為粵港澳大灣區的創新科技的規模化、成果效益最大化提供強力支撐。

2. 粵港澳大灣區創新驅動前景可期

前景之一，成為全球工業革命策源地。粵港澳大灣區是中國製造業門類最全、產業鏈最豐富、市場化最活躍的城市群，具備擔當中國在第四次工業革命「彎道超車」的轉型力量主體，應該成為第四次工業革命的重要策源地之一。多元化城市群為第四次工業革命的原始創新、集成創新創造了條件，為引領和推動全球科技革命和創新變革提供了豐富的產業資源、科技資源、市場空間及企業主體。

前景之二，成為全球高端科技匯集地。隨着新一輪科技革命和產業變革的加快推進，全球化、資訊化和網絡化深入發展，創新要素和跨國資源流動愈發活躍，開放融合創新已是大勢所趨，爭搶國際高端創新資源成為各個國家的共識。成為全球高端科技匯集地，決定着粵港澳世界級科技創新灣區的成敗和成色。

前景之三，成為全球數字經濟生成地。數位經濟是在資訊技術最新發展基礎上，通過新一代資訊技術與經濟活動相融合形成的全新的經濟形態。數字經濟與快速創新緊密相關，其核心本質就是創新。數位經濟將拉動新工業革命持續推進，產品製造將全面數位化、網絡化和智慧化。粵港澳大灣區應成為全球數字經濟生成地。

前景之四，成為全球創新生態系統培育地。創新生態系統是指創新要素相互支持、促進、協同以及深度、有機融合。企業是創新生態系統的主體，粵港澳大灣區既有國際化程度很高的創新巨頭，也有創新動力十足、能力較強的微小企業。粵港澳創新科技合作更加成熟穩定，區內城市產業園區和製造基地各具特色和

競爭力。創新環境良好，創新創業者可一展身手，有望成為全球創新生態系統培育地。

3. 粵港澳大灣區強化創新驅動的主導路徑

一是拓展新空間。以香港、深圳、廣州為節點，構築粵港澳大灣區科技創新走廊和科技產業帶。打造深港科技走廊、廣佛科技走廊和珠澳科技走廊三大科技走廊。構建粵東、粵西沿海科技創新產業、輻射雲貴的西南產業帶及輻射湘贛的中部產業帶，打造層次更立體、覆蓋鏈條更全面的科技灣區形態。加強前海蛇口、南沙、橫琴三個自貿試驗片區的聯繫，以此為平台推動珠江口兩岸世界級城市群建設，打造中國灣區經濟標杆。推動深港落馬洲河套地區高標準建設「港深創新及科技園」，構建粵港澳大灣區多維度、寬領域和複合型的科技創新區域合作平台，對接國際，輻射國內。

二是打造新動能。加快規劃建設國際資訊網絡核心節點，優先在粵港澳大灣區推進第5代移動通信(5G)研發和應用。在前海、橫琴、南沙自貿區設立國際網絡專線，提升互聯網國際出口頻寬能級。建設粵港澳大灣區大資料平台，實現智慧城市資訊平台的資訊共用、資源互通，提高資訊互聯互通功能。打造戰略性新興產業和未來產業集群。發展「互聯網+」，打造全球「數字灣區」典範。加強人工智慧、量子通訊等前沿技術研究儲備和產業轉化。

三是培育新主體。培育容納高端人才的國家級科研工程中心和高等院校。推動粵港澳高校聯合共建優勢學科、實驗室和研究中心。整合利用香港高等教育、科研機構、國際科技創新資訊等特殊資源，深化粵港澳高校研發合作、粵企港校產研合作；培育高研發投入的民營企業和科技創新型企業。加大全社會研發投入，提高科技創新效率，促進科技成果轉化，增強對區域創新的服務和輻射功能；培育機制靈活、創新活躍的社會機構和團體。加強科技創新的社會機構、研發團隊及協力廠商機構的培育，發展具備國際視野和服務能力的科技仲介機構，提升科技創新的專業服務能力；培育粵港澳青年創新人才。圍繞產業轉型升級需求打造高水平綜合性和理工科大學及重點學科，優化人才培養模式，建立基礎研究人才支持機制。在廣東三個自貿試驗片區及深

港、珠澳邊界地區打造國際暨粵港、粵澳創客中心，協助青年創新創業。

四是構建新機制。探索建立大灣區科創聯席會議協調機制、科技創新戰略框架、科技創業合作框架、標準體系合作機制，建立符合創新規律的跨區域政府管理和協調制度。優化科技創新的營商環境，着力建設制度、規則、知識產權保護、創新要素供給和集聚高地；建立粵港澳大灣區開放型科技創新體系。合理部署研發資源的縱深配置，構建以市場為導向、企業為主體、政產學研相結合的開放型區域創新體系。建立開放透明的市場准入管理模式，按照市場化、國際化、法治化要求，營造世界一流的科技創新環境；探索「粵港＋國際」創新科技合作新模式。借助香港體制機制、國際網絡等制度資源優勢，廣東高科技產業優勢，構建「粵港＋國際」科技創新合作新模式，吸引國際研發機構進駐香港，進而與深圳等灣區城市開展研發和產業合作，提升國際化水平。發揮廣東前海、橫琴和南沙三大自貿試驗片區在粵港澳體制合作、體制創新方面引領帶動作用，推進與港澳商事調解機制的對接。爭取國家授權廣東在與港澳科技合作發展方面先行先試。

推進粵港澳大灣區「雙轉型」的政策建議

粵港澳大灣區新都市群：國際化和一體化

1. 建立「港澳＋自貿試驗片區」聯盟，提升對外開放水平

借鑒港澳自由貿易港的發展經驗，以深圳前海蛇口、廣州南沙、珠海橫琴三個自貿試驗片區為主體，探索建立「2（港澳）＋3（自貿試驗片區）」聯盟，率先探索「一國兩制」下粵港澳體制機制、法律法規等制度層面全面對接，全面提升粵港澳大灣區對外開放水平，為推動中國主導的更大範圍的自貿區提供經驗借鑒和制度框架。

2. 加快推進跨境基礎設施和綜合交通一體化

一是綜合交通一體化。推進粵港澳大灣區建設世界規模的軌道交通網絡，輔之以普通公路和高速公路等其他交通方式，形成綜合交通網絡，為居民出行、生活、工作提供便利。建立粵港澳

大灣區「整合交通網絡 (integrated transport network)」，利用高速、便捷的交通網絡連接城市群，實現空間一體化，為企業建構區域性生產網絡提供便利。

二是空港一體化。協調粵港澳大灣區五大機場，爭取擴大灣區空域使用空間；協調五大機場之間的分工協作，更有效地錯位發展；規劃建設相關機場間的軌道連接或交通基礎設施，促進機場間要素更加自由便利地流動等。設立有關機構，專責粵港澳大灣區空港一體化事宜，防止空港之間的競爭激化，協調空港分工。

三是港口一體化。借鑒紐約—新澤西港區合作模式，組建粵港澳大灣區港口協作委員會，統籌港口群海岸線資源的規劃、開發，協調作業標準和專業分工，共用信息、後勤保障和技術資源，統籌規劃港口集疏運系統，建立江海聯運、海鐵聯運，協調陸路港及中轉樞紐建設，共同開展與「一帶一路」沿線國家或地區港口合作等重大事項。

3. 促進粵港澳大灣區要素自由流動

一是加強通關便利化硬體建設。在粵港澳陸路口岸加大硬體設施建設，大幅增加 E 通道，提高自助通關能力和水平。科學界定和調整粵港澳已有及在建陸路口岸的功能，避免資源錯配，推動粵港澳軌道交通有機銜接和無縫接駁。

二是提升粵港澳貨物通關便利化和科研資金跨境便利化。推進粵港澳「資訊互換、監管互認、執法互助」大通關建設。推進試驗設備及材料跨境通關便利化，對科研所需的儀器設備、實驗材料的跨境運輸及使用，給予保稅貨物等特殊通關待遇。爭取國家海關在灣區設立研發「小物流」進出口報關機構，爭取研發「小物流」進出口的稅收減免。放寬科研資金跨境使用限制，強調項目負責人責任和事後審計。

4. 在粵港澳大灣區落實港澳居民的同等待遇

對在廣東珠三角工作和生活的港澳居民落實同等待遇，包括子女教育機會、醫療服務、社會保障、公積金繳納、稅制稅率、購買住房資格等方面的待遇。對在內地長期工作和生活的港澳居民，放寬人才流動政策，制定包括稅收、社保等方面的福利可攜

性政策以及雙方的制度銜接規定，確保符合條件的港澳居民與灣區居民享受同等社保待遇。

5. 建立粵港澳大灣區發展委員會

借鑒京津冀協同發展領導小組的做法，建立由中央政府主導、港澳特區政府和廣東省政府參與的粵港澳大灣區發展委員會，負責灣區的規劃建設。在國家層面設立粵港澳大灣區發展委員會，強化中央政府對粵港澳大灣區建設和跨境治理的頂層設計和日常事務的統籌和協調。

粵港澳大灣區創新驅動新模式：要素自由整合

1. 加快國家級研發中心進駐粵港澳大灣區

引進國家級研發中心進駐粵港澳大灣區，對新進駐的國家級企業技術中心、工程研究中心或工程實驗室、工程技術研究中心、重點實驗室等研發中心，給予資金支持。對新認定的國家級產業技術創新戰略聯盟的牽頭單位，給予項目支援。對認定的國家級科技企業孵化器，給予資金和項目支持。

2. 加強香港研發與其他城市產業的對接

一是推動香港的納米材料／納米級結構器件、光通信及智慧消費類電子產品技術等國家科技重大專項，與灣區大型科技創新企業對接。二是結合香港發光二極體技術、薄膜太陽能光伏技術、雲計算、生物醫學、納米材料等方面的研究優勢，與灣區其他城市共同推動戰略性新興產業發展。三是結合香港現代農業科技創新、重點產業技術升級、現代服務業科技、民生科技、可持續能源資源環境技術的研發，與灣區高端軟體產業對接，推動重點領域核心關鍵技術突破。

3. 支持港澳青年走出來，引導內地公司進入港澳

鼓勵和支持香港有關機構與灣區內的華為、騰訊、中興、華大基因等高新科技企業合作，接收港澳青年（學生）前往實習，

培養創新意識，提高技能水平與實踐能力；推動已經度過創業階段、具有一定實力的企業進入港澳，鼓勵創新型企業在港澳設立辦事處、研發中心分部或者實驗室等，與港澳的優勢有機銜接，以港澳作為「走出去」的重要平台，共同發展創新科技，開拓國際市場。

4. 發揮港澳科技創新綜合資訊服務中心功能

強化電話網絡數碼化，加強寬頻上網設施建設，推廣多媒體資訊服務(MMS)；發揮港澳網絡資訊自由流通的優勢，收集世界頂尖核心技術資訊情報，為灣區創新科技的原始研究與前沿技術開發提供更廣泛、更有力的支撐；共建共用以提供科技文獻、標準、情報等資訊服務為主的科技資訊平台，推動大資料共用。

5. 強化香港的創新科技仲介功能

發揮香港在研發設備、研發材料、中間產品等環節的物流功能；發揮香港適用香港法律、與國際市場直接對接的優勢，規避部分國家對向中國內地出口技術產品的限制；推動香港風險投資市場覆蓋大灣區，支持灣區內地企業和研發機構以科研成果吸引風險投資進入。

小結

在全球經濟復蘇緩慢大背景下，以發展為主題的新都市群和創新驅動「雙轉型」，成為全球區域、都市群和城市發展的選擇，正在重塑全球城市功能、重繪全球經濟版圖、重構全球競爭格局。只要堅持不懈推進「雙轉型」，加快建設粵港澳大灣區，預計到 2025 年，粵港澳大灣區經濟總量將達到 2.5 萬億美元，將超越東京灣區，成為全球最大的灣區經濟體；20 年後，粵港澳大灣區 GDP 總量有望突破 5 萬億美元，經濟總量很可能超過東盟 10 國。屆時，粵港澳大灣區將是名副其實的中國大灣區，全球首席大灣區。

參考文獻

皮埃羅·斯加魯菲 (2017)。《人類 2.0》。北京：中信出版社。

克勞斯·施瓦布 (2016)。《第四次工業革命》。北京：中信出版社。

康奈爾大學、INSEAD、WIPO (2016)。《2016 全球創新指數：全球創新，致勝之道》。世界知識產權組織網站：www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4064&plang=ZH

邁克爾·波特 (2012)。《國家競爭優勢》。北京：中信出版社。

第四章

粵港澳大灣區歷程與前瞻

哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組

香港作為全球最重要的國際化金融中心、貿易中心、航運中心，正在形成的科學文化教育中心，具有強大的全球資源配置能力。在粵港澳大灣區建設中，充分利用「一國兩制」的制度優勢，高度重視香港的國際地位，充分發揮香港的作用，全面提升港澳在大灣區建設發展中的核心地位，具有重大意義。

本章摘編自深圳市發展和改革委員會的研究報告，編號為：AK25500012，名稱為：大珠三角經濟區建設研究。

2017年7月1日習近平主席在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中指出：支援香港在推進「一帶一路」建設、粵港澳大灣區建設、人民幣國際化等重大發展戰略中發揮優勢和作用。

2017年3月5日，十二屆全國人大五次會議，國務院總理李克強在政府工作的報告中指出：「要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。」同年4月11日，國務院總理李克強再次指出，中央政府全力支援現屆和新一屆特區政府的工作，全力支持香港發展經濟、改善民生、加強與內地交流合作。香港的發展既是自身的需要，也是國家的需要。今年，中央政府要研究制定粵港澳大灣區發展規劃，將推出內地和香港之間的「債券通」，目的就是進一步密切內地與香港的交流合作，繼續為香港發展注入新動能。只要有利於香港繁榮穩定，有利於內地和香港互補互利，有利於鞏固和提升香港三大中心地位的措施，中央政府都將一如既往予以支持。

沿海地帶是世界經濟和城市發展的核心地帶

沿海大都市是當代世界經濟主體

過去近70年，全球貿易出口貨物增長了33倍，價值量增長了155倍。沿海大都市在全球貿易中的地位愈發突顯。沿海大都市具備優越的港口條件、發達的港口國際航運、優良的生態環境等明顯的地理優勢，是世界貿易的核心載體。美國東西海岸、日本面向太平洋地區優良港灣密佈，港城相互推動，形成了美國東北部以紐約為核心、西部以三藩市為主體，日本太平洋沿岸以東京為標誌的沿海灣區大都市群。優越的地理區位、繁榮的港口經濟、強大的海上運輸能力、高密度的對外貿易、大規模的製造、超強的金融能力和創新能力使沿海港口城市構成的灣區經濟逐漸成為全球經濟的主體。

表 4.1 全球貿易出口貨量和價值量指數

| 年份 | 1950 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|
| 貨量 | 4 | 29 | 42 | 79 | 100 | 119 | 139 |
| 價值量 | 1 | 20 | 34 | 62 | 100 | 146 | 155 |

資料來源：《世界貿易統計年鑒 2016》，以 2005 年為基準年 100。

沿海灣區優越地理區位是大都市群發展的基礎

沿海大都市顯著的地理優勢、優越的航運條件、興盛的港口加工區推動了經濟的快速發展，腹地的拓展和交通方式的多樣化帶動了沿海灣區城市群的發展。在工業時代，低運輸成本促使大量大型製造企業集中在港口，推動了貿易與製造業的繁榮發展，奠定了灣區城市的產業先發優勢。港口城市經濟蘊含着不斷增強的上行力量，促進了資金融通和人員自由流動。大規模的生產和貿易創造出銀行、投資、保險與證券業綜合金融優勢，高度的產業與人口集聚令教育科研機構更集中，並聚集了高密度的資訊，推動了沿海灣區城市群成長為世界創新中心。

沿海灣區都市群是國際競爭力和創新能力的載體

灣區是由優良的港灣、海灣、鄰近島嶼共同構成的沿海地帶，是超越城市行政邊界的空間存在，是形成大規模城市群的最佳載體。世界頂尖的灣區城市群經濟發展水平最高、競爭能力最強。灣區經濟依港而生、沿灣而興，具有天然的開放屬性。全球 60% 的經濟總量集中在入海口，世界 75% 的大城市、70% 的工業資本和人口集中在距海岸 100 公里的地區。世界著名灣區具有開放的經濟結構、高效的資源配置能力、強大的集聚外溢功能、發達的國際交往網絡等突出的特點，是世界 500 強、創新公司、研發資源和專利密集區，是國際競爭力和創新能力的代表，是推動國際經濟發展和科學技術變革的先鋒。

加快粵港澳大灣區發展具有重要戰略意義

中國對外開放新進程

粵港澳大灣區建設是中國經濟演進為形態更高級、分工更優化、結構更合理的階段的重要戰略抓手。改革開放以來，中國經濟飛速發展，特別是加入 WTO 和全面融入經濟全球化的十幾年間，中國國民經濟財富的積累遠遠超過了中華民族 5,000 年歷史的總和。經過持續近 40 年的高速增長，中國經濟發展開始進入新常態，從高速轉向中高速，從數量型增長轉向品質型增長進一步加大中國經濟對外開放步伐，這是全面建成小康社會的迫切需要，是中華民族面臨的時代召喚，開啟了中國發展的新征程，將譜寫更加光輝燦爛的歷史篇章。

中國經濟深度融入世界當前經濟體系，全面構建開放新格局。中國對世界經濟穩定、國際經濟政治格局改進負有重大的歷史責任。一帶一路作為國家戰略，展現了中國負責任大國的形象。一帶一路貫穿歐亞大陸，東向連接亞太經濟圈，西向融合歐洲經濟圈，是一條和平、安全、合作、共榮之路，將以經濟合作帶動沿線國家走向全面合作。發展戰略對接互聯互通項目將推動沿線各國發展戰略的對接與耦合，發掘區域內市場的潛力，促進投資和消費，創造需求和就業，增進一帶一路沿線各國人民的人文交流與文明互鑒。

粵港澳大灣區是一帶一路的重要支撐點

粵港澳大灣區與南海依灣相連，與東南亞隔海相望，是世界貿易的主要海運通道，是亞歐經濟貿易銜接的核心點，是現在及未來國際貿易的重要主體。粵港澳大灣區擁有得天獨厚的區位優勢，是海上絲綢之路的必經之路，是一帶一路的戰略咽喉重地，是最具發展空間和增長潛力的世界級經濟區域。深入參與一帶一路建設是灣區經濟走向南海、走向中東、走向歐洲、走向世界的重要舉措。粵港澳大灣區對於加快一帶一路建設、深化一帶一路戰略實施、促進國家經濟發展、開創中國對外開放新格局、實現世界經濟格局的重大轉變具有重要的戰略意義。

粵港澳大灣區是創新型國家建設的引領區

中國經濟發展進入新常態，正在面臨一場全面而深刻的結構性變革。推進工業升級，推動生產性服務業與先進製造業融合發展，實現新業態的新突破，核心是完成從數量主導型向創新驅動型經濟轉型。創新源於競爭，創新能力有賴於完善的市場經濟體制、高水平的教育品質、大力集聚的創新人才。粵港澳大灣區不僅具有明顯的區位優勢，更具有改革開放和制度創新的先行優勢，經濟發展水平較高，市場經濟體系較完善，國際經濟貿易聯繫十分密切，在全球產業分工鏈條中形成了持續上升的能力，是中國經濟轉型的排頭兵。以創新驅動發展為核心戰略，實現灣區發展動力轉換。發揮科技創新在全面創新中的引領作用，增強自主創新能力，強化企業創新主體地位，激發人才創業創新活力，促進科技成果轉化，完善大眾創業、萬眾創新的制度環境，釋放新需求，創造新供應，率先形成以創新引領的經濟體系和發展模式。

粵港澳大灣區規劃的戰略定位加強新時期與世界經濟的緊密聯繫

1. 大國和平崛起離不開穩定良好的國際環境

改革開放以來，中國與世界各國的經濟合作持續深入，對外開放程度不斷提高。一帶一路從全球角度積極推動地緣整合，是中國在新的歷史條件下實行全方位對外開放的重大舉措，是推動沿線各國共同發展、互利共贏的偉大構想。粵港澳大灣區建設有利於挖掘沿線各國潛力，有利於一帶一路建設成為世界上跨度最長、最具活力的經濟走廊，成為中國和沿線各國在更大範圍、更高水平、更深層次互利合作的新機遇、新動力、新亮點。

2. 深化與一帶一路沿線各國的經濟合作

中國積極建設與一帶一路沿線各國合作共贏的夥伴關係。南亞擁有與海陸溝通的區位優勢，是國際地緣政治格局中的重要樞紐；東盟處在極其優越的戰略位置，是中國走向世界的海洋戰略

點；歐洲是多極化世界的重要一極，是密切中國與西方經濟聯繫的紐帶。在推進一帶一路建設的國際合作大框架中，以港深為中心支點，粵港澳大灣區發揮核心帶動作用，增進與南亞的貿易和科技文化交流；拓展東盟關係，全面提升雙方在經濟貿易、基礎設施建設與金融合作上的廣度和深度；堅持中歐全面戰略夥伴關係，擴大中歐關係在全球的影響力。利用灣區的金融集聚優勢，建立有利於推進一帶一路建設的投融資機制，通過基金、信託、金融租賃、國際投行等為一帶一路項目提供融資支援，為沿線地區提供有力便捷的金融服務。

3. 強化對中國南部經濟的輻射帶動作用

充分發揮粵港澳大灣區的輻射、服務和帶動功能，促進要素流動和產業轉移，形成梯度發展、分工合理的多層次產業群和優勢互補、互利共贏的產業協作體系。加強基礎設施建設，完善港口運輸系統，形成貫通粵港澳大灣區、連接周邊地區的高速公路和鐵路通道。加強粵港澳大灣區建設一帶一路的空間載體作用，激發粵、港、澳的發展新活力，打造中國灣區經濟標杆。以強大的輻射能力帶動西至北部灣、東至汕頭灣的中國東南沿海地區，以沿海大開放帶動中國華南內陸地區，形成區域經濟社會協調發展、創新發展、包容發展的新格局。

粵港澳地區具有建設世界級灣區的優勢

2014 年初深圳政府明確提出聯同周邊城市共同打造粵港澳大灣區，構建區域協同發展新優勢，目的就是要落實習近平總書記提出的一帶一路戰略構想，把深圳打造成為 21 世紀海上絲綢之路的重要樞紐。同年，政府工作報告中詳細闡述了發展粵港澳大灣區經濟的構想。隨後將粵港澳大灣區構想上報國家發改委及規劃司領導；2015 年 3 月，國家發改委、外交部、商務部經國務院授權發佈了《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》提出要「深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區」；2016 年 3 月，國家發改委將「推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設」列入國家「十三五」規劃，強調要「攜手港澳共同打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群」。

發展條件與規劃空間範圍

粵港澳大灣區規劃是中國第一部在「一國兩制」框架下的跨行政區規劃，是以華南沿海灣區優越自然地理區位和既有城市群為依託的城市群規劃。從學術研究角度出發粵港澳大灣區規劃範圍應當包括：位於珠江口河海相間中心位置的香港特別行政區、澳門特別行政區、深圳、珠海，東起潮汕的汕頭、揭陽、汕尾、潮州，西至粵西的湛江、茂名、陽江的沿海地帶，珠江三角洲地區廣州、中山、江門、東莞、惠州、佛山以及位於灣區經濟腹地和生態保護區清遠、韶關、河源、梅州、肇慶、雲浮等 23 座城市。國土面積 18.08 萬平方公里，2016 年地區生產總值 10.37 萬億，總人口 1.2 億人，分別約佔全國的 1.9%、13.9%、8.5%。初步形成了以香港和深圳為核心，珠江三角洲「二區九市」為主體區域的灣區經濟形態。粵港澳大灣區是東北亞與東南亞的戰略要衝，是中國對外開放的南大門，大灣區建設對國家「兩橫三縱」城市化格局的優化和重點開發具有重要意義，在國家現代化建設大局和全方位開放格局中具有舉足輕重的戰略地位。

1. 珠江三角洲初步成長為世界級城市群

改革開放以來，粵港澳大灣區的經濟社會發展取得了舉世矚目的成就，是中國經濟最具活力、開放程度最高、創新能力最強、吸引外來人口最多的區域，是中國快速工業化和城市化的典型代表，人口和經濟規模比肩全球著名灣區，是具有全球影響力的先進製造業和現代服務業基地。現有的主體區域，珠江三角洲從村鎮工業經濟起步，以香港和廣州兩個城市為起點，成長為擁有近 6,000 萬城市人口，城鎮化率達到 86%（高出全國平均水平 30%）的世界級城市群。珠江三角洲以約佔全國 1% 的面積、5% 的人口，吸引了全國五分之一的外商直接投資額，創造了全國十分之一的國內生產總值，世界金融危機以來的經濟平均增速仍保持 10%。其中，深圳從 40 年前的一個閉塞落後小漁村，一躍為全球重要的創新中心城市。

2. 港澳與內地聯繫日益緊密

改革開放以來，港澳成為廣東引進資金、技術和管理經驗的重要來源。港澳回歸後，經濟穩定持續發展，粵港澳的關係進入

一個全新的歷史時期。粵港澳政府部門、科研機構和產業界的交流活動廣泛推進，投資、貿易、金融、工業和文化旅遊合作繼續深化。近年來 CEPA 新協議簽訂、廣東自貿試驗區（南沙、前海和橫琴）正式運行、一帶一路建設等多項措施落實，粵港澳大灣區經濟一體化進程快速推進。香港是全球離岸人民幣業務的樞紐，是國際資產管理中心，是內地與世界連接的「超級連絡人」，是內地跨境貿易、投融資和商務服務的國際化平台。香港上市的內地企業數量 20 年間增長 9 倍，其中五分之一為廣東企業。港珠澳大橋、廣深港客運專線等跨境重大基礎設施建設進展順利，粵港澳各層次教育合作項目不斷湧現，香港高等教育和科學事業快速發展，推動了粵港、深港間教育科學和產業技術創新合作。深港經濟一體化，粵港澳經濟社會發展共融趨勢明顯。

3. 粵港澳大灣區初步形成了多層次的城市體系

經過近 40 年的快速城市化和工業化建設，以及在粵港澳聯繫日益密切的背景下，初步形成了協調有序、分佈合理的多層次城市體系。其中，港深是灣區的國際金融中心、國際航運樞紐和國際貿易視窗，是粵港澳大灣區的中央國際都會區，是中國創新能力最強、知名國際大學最多、城市活力國際影響力最高的城市區，人口規模和經濟規模分別約佔整個灣區的 16% 和 36%，全球數位通訊創新集群排名僅次於全球第一的東京—橫濱地區。港深交易所總市值超過 6.5 萬億美元，位於全球第三，擁有 2016 年 QS 全球排名前 100 名的大學共 4 所，港深擁有全球最繁忙和最高效率的國際集裝箱樞紐港，集裝箱輸送量位列全球第一，約佔全球遠洋集裝箱總運量的五分之一；廣州是重要的全國經濟中心城市，具有強有力的經濟輻射與區域發展帶動能力和物流集散功能，佛山、東莞、珠海、澳門等城市構成灣區城市群的重要支撐；湛江、茂名、汕頭、揭陽等城市是粵港澳大灣區城市群發展的重要增長極，是灣區不可或缺的重要組成部分。

發展基礎

粵港澳大灣區經濟高度集聚，區位優勢明顯，自然環境優越，擁有國際超級大港、商貿樞紐、全球科技創新、全球知名高校（高等教育）、國際金融服務能力等五大核心要素。粵港澳大灣

表 4.2 粵港澳大灣區與三大世界灣區比較

| 灣區 | | GDP (萬億美元) | 人口 (萬人) | 面積 (萬平方公里) | 城市群 | 航運中心 地位 | 金融 中心 地位 | 創新 中心 地位 | 世界 100 強 大學 |
|--------|-----|---------------|------------|---------------|----------------------------------|------------|----------------|-------------------|---------------------|
| 紐約灣 | | 1.8 | 2,340 | 1.74 | 包括紐約、澤西城、紐華克等 40 多座城市 (8 個 MSA) | 國際航運中心 | 全球第一大國際金融中心 | 金融創新中心 | 紐約大學、哥倫比亞大學 2 所 |
| 三藩市灣 | | 0.8 | 768 | 1.8 | 包括 9 個縣 101 個城市，主要城市有三藩市、聖約瑟和奧克蘭 | 美國西海岸航運中心 | 美國西海岸、金融中心 | 科技創新中心 | 史丹福大學、加州大學伯克萊分校 3 所 |
| 東京灣區 | | 1.68 | 3,600 | 1.36 | 包括東京、橫濱、川崎、八王子、千葉等 113 個市 | 亞太地區航運樞紐 | 全球第四大、國際金融中心 | 製造業創新基地 | 東京大學、東京工業大學 2 所 |
| 長三角城市群 | 上海 | 0.4 | 2,415 | 0.63 | 上海 | 國際航運中心 | 國際金融中心 | 科技創新中心 | |
| | 長三角 | 2.17 | 15,000 | 21.17 | 包括上海、南京、杭州、寧波等 26 市，覆蓋 3 省 1 市 | 國際航運樞紐 | | | 復旦大學、上海交通大學 2 所 |
| 粵港澳大灣區 | 深港 | 0.58 | 1,873 | 0.31 | 深圳、香港 | 亞太地區航運樞紐 | 全球第三大國際金融中心 | 全球創新指數 GII 數字創新第二 | |
| | 粵港澳 | 1.56 | 11,798 | 18.08 | 以深港為核心包括香港、澳門和廣東等 21 市。 | 亞太地區航運樞紐 | | | 香港大學、香港中文大學等 4 所 |

資料來源：劉豔霞 (2014)。〈國內外灣區經濟發展研究與啟示〉，《城市觀察》第 3 期，155–163 頁；「2016-2017QS 世界大學排名」，參見 www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2016；「2017 全球創新指數排名」，參見：www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4193&plang=ZH；「2017 年 3 月發佈全球金融中心指數 (CFCI)」，參見：www.cfci.org.cn/Global/index.html；「最強榜單：勞氏 2016 全球港口百強排名」，中國海事服務網，參見 www.cnss.com.cn/html/2016/xuting_0912/236058.html；「WFE 統計指南 (2016 年度)」，世界交易所聯盟，參見：www.world-exchanges.org/home/index.php/statistics/annual-statistics#ASG。

表 4.3 粵港澳大灣區在創新、金融和國際航運貿易排名情況

| 排名 | 2017 全球創新指數中「數位通信」創新集群 PCT 排名前 5 名 (件數) | | 2017 年全球金融中心指數 GFCI 排名前 5 名 (得分) | | 2015 年全球集裝箱輸送量排名前 5 名 (萬 TEU) | | 2016 年全球股市市值排名前 5 名 (萬億美元) | |
|----|---|--------|----------------------------------|-----|-------------------------------|-------|----------------------------|------|
| 1 | 東京—橫濱 | 94,079 | 倫敦 | 780 | 港深 | 4,432 | 紐約證交所 | 19.6 |
| 2 | 港深 | 41,218 | 紐約 | 756 | 上海港 | 3,654 | 納斯達克證交所 | 7.8 |
| 3 | 聖約瑟—三藩市 | 34,324 | 香港 | 744 | 新加坡港 | 3,092 | 港交所+深交所 | 6.4 |
| 4 | 首爾 | 34,187 | 新加坡 | 742 | 寧波舟山港 | 2,062 | 東京交易所 | 5.0 |
| 5 | 大阪—神戶—京都 | 23,512 | 東京 | 725 | 釜山港 | 1,947 | 上交所 | 4.1 |

資料來源：「2017 全球創新指數排名」，參見：www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4193&plang=ZH；「2017 年 3 月發佈全球金融中心指數 (CFCI)」，參見：www.cfcindex.org.cn/Global/index.html；「最強榜單：勞氏 2016 全球港口百強排名」，中國海事服務網，參見：www.cnss.com.cn/html/2016/xuting_0912/236058.html；「WFE 統計指南 (2016 年度)」，世界交易所聯盟，參見：www.world-exchanges.org/home/index.php/statistics/annual-statistics#ASG。

註：全球金融中心指數中國有七大城市入圍，分別為上海第 6 (711)、北京第 10 (703)、深圳第 20 (689)、台北第 27 (677)、廣州第 32 (668)、青島第 47 (649)、大連第 92 (595)。

區擁有世界級的城市群、海港群、空港群、產業群，具有與全球一流灣區的競爭力。粵港澳大灣區已初步成為以港深為核心的特大城市群，成為帶動全球經濟發展的重要增長極和引領技術創新變革的領頭羊，有利於形成中國由北向南，京津冀協同一體化發展以及長江經濟帶、粵港澳大灣區引領發展的新格局，為打造中國經濟升級版提供有力支撐。

1. 粵港澳大灣區發展與創新的基礎設施完善

粵港澳大灣區城市群具備躋身世界發達灣區經濟的優勢條件和基礎。灣區位於國家一帶一路海上絲綢之路的起點，擁有世界級的海港群、空港群，區域內鐵路網、公路網密佈，城際交通發達。2015 年，集裝箱輸送量超過 7,500 萬標準箱，機場年旅客輸送量約 1.8 億人次，進出口貿易額約 1.5 萬億美元。經濟總量約 1.6 萬億美元，是三藩市灣區的兩倍，與東京灣區、紐約灣區差距進一步縮小。粵港澳大灣區逐步形成以珠江三角洲為主體區域、

表 4.4 粵港澳大灣區內城市地位層級

| 類別 | 主要區域 | 重要特徵 |
|--------|--------------------------|---|
| 國際中心都市 | 港深 | 國際金融、航運和貿易中心；中國創新強、最具活力；多所國際一流高校；兩大證券交易所。 |
| 國內中心城市 | 以廣州為代表的珠三角區域 | 在國內具備重要的引領、輻射、集散功能，對粵港澳大灣區建設形成重要支撐。 |
| 地區中心城市 | 湛江、茂名、揭陽、韶關等灣區東西部沿海及北部地方 | 粵港澳大灣區後發地區；承載灣區主體區域的腹地功能，是灣區不可或缺的重要組成部分。 |

資料來源：《長江三角洲城市群發展規劃》及各區域政府研究與規劃報告。

各具特色的產業分工格局體系。香港金融和科技服務業領先，深圳的創新生態完善，珠三角城市精密高端製造業水平較高、發展較快，擁有面向全球的開放創新環境和高效的資源配置能力，基本形成從研發、融資、製造、產業化到貿易運輸的創新鏈和產業鏈，呈現出層次立體、覆蓋鏈條全面的科技灣區形態。

2. 粵港澳大灣區城市分工與協同發展趨勢明顯

在國家和廣東省規劃指導以及粵港澳經濟融合發展的趨勢下，大灣區形成了港深莞惠、廣佛肇、澳珠中江、潮汕揭和湛茂陽五個城市圈。珠江兩岸形成了人口、經濟規模巨大的發展軸。大灣區城市間經濟發展水平差異趨向收斂，城市間人均 GDP 最高最低比從 56 倍下降到 20 倍，經濟發展水平呈現均衡化。城市間協調聯繫程度不斷提高，要素流動不斷加快，產業分工體系逐步成型，形成了東岸以電子資訊為主導的高新技術數位化產業、西岸以重型化為特徵的裝備製造產業的發展格局。深莞惠地區電子資訊技術產業集聚特徵明顯，廣州以交通運輸設備、化學原料及化學製品製造為主導，佛山—中山—珠海正在形成以電器機械及器材製造為主的裝備製造業基地。

表 4.5 粵港澳大灣區城市群與長三角城市群城市規模等級比較

| 規模等級 | | 劃分標準 (城區常住人口) | 粵港澳大灣區城市群 | | 長三角城市群 | |
|------|------|------------------|--|----|--------------------------------|----|
| | | | 城市 | 數量 | 城市 | 數量 |
| 超大城市 | | 1,000 萬人以上 | 廣州、深圳 | 2 | 上海市(2415 萬) | 1 |
| 特大城市 | | 500-1,000 萬人 | 東莞市、佛山市、香港 | 3 | 蘇州、杭州、南京、寧波、合肥 | 5 |
| 大城市 | I 型 | 300-500 萬人 | 汕頭市、惠州市、揭陽市 | 3 | 無錫、南通、鹽城、台州、金華、常州、紹興 | 7 |
| | II 型 | 100-300 萬人 | 湛江、江門、中山、茂名、梅州、清遠、肇慶、潮州、汕尾、韶關、珠海、河源、陽江 | 13 | 泰州、揚州、嘉興、蕪湖、鎮江、安慶、滁州、湖州、馬鞍山、宣城 | 10 |
| 中等城市 | | 50-100 萬人 | 雲浮市、澳門 | 2 | 舟山、池州、銅陵 | 3 |
| 小城市 | I 型 | 20-50 萬人 | — | 0 | — | 0 |
| | II 型 | 20 萬以下 | — | 0 | — | 0 |

資料來源：粵港澳大灣區城市資料來源於廣東及港澳 2015 年統計年鑒，長三角資料來源於各市統計年鑒，劃分標準來源於《長江三角洲城市群發展規劃》。

3. 粵港澳大灣區傘形網狀城市體系結構突出

改革開放以來，粵港澳大灣區的工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化協同並進，大中小城市格局體系初步成型。廣東從 1979 年設立深圳市和珠海市，並在確立「市管縣、鄉鎮管村」的新體制後，1988 年取消地區設置另設 18 個地級市，發展到如今各具特色的 21 個城市，港澳共同構成具有大中小結構的傘形網狀城市體系。目前，大中小城市規模分佈清晰，擁有 2 座超大城市、3 座特大城市、16 座大城市和 2 座中等城市，各具特色的小城鎮星羅棋佈，城鎮分佈密度達到每萬平方公里 60 多個，約為全國平均水平的 3 倍，城鎮化率達到 70%。城鎮間聯繫密切，區域一體化進程較快，多層級、寬領域的對話平台和協商溝通較為通暢。

表 4.6 2015 年粵港澳大灣區發展情況比較

| 指標 | 珠江三角洲片區 | 湛茂陽城市圈 | 潮汕揭城市圈 |
|---------------------|---------|----------|-------------|
| 範圍 | 二區九市 | 湛江、茂名、陽江 | 汕頭、潮州、揭陽、汕尾 |
| 常住人口城鎮化率 | 86.26% | 41.92% | 59.80% |
| 面積(平方公里) | 55,900 | 32,646 | 15,475 |
| 人口(萬人) | 6,664 | 1,583 | 1,727 |
| GDP(億元) | 83,836 | 6,076 | 5,430 |
| 人口密度 (人/平方公里) | 1,192 | 485 | 1,116 |
| 人均 GDP (萬元/人) | 12.58 | 3.84 | 3.14 |
| 地均 GDP (億元/平方公里) | 1.50 | 0.19 | 0.35 |

資料來源：《廣東統計年鑒 2016》。

存在問題

1. 空間發展差異仍然過大

粵港澳大灣區城市圈內經濟發展水平差異仍然較大，各區域發展不平衡、不協調情況仍然突出，人口和經濟規模的空間結構仍需進一步優化。目前城市間經濟發展水平差距縮小，但與國際上成功的沿海大都市群相比，城市人口與經濟規模排位元相同、產業結構多樣化、城市功能有序分工等方面仍存在改善空間。珠三角地區集聚了粵港澳大灣區 84% 的 GDP，人口只佔 57%；東部沿海的潮汕揭城市圈和西部沿海的湛茂陽城市圈經濟發展嚴重落後，人均 GDP 分別僅為珠三角的四分之一和三分之一，遠低於全國平均水平，地均 GDP 分別僅為珠三角的四分之一和八分之一。

2. 產業結構水平極待提升

粵港澳大灣區產業結構與經濟發展階段的適應程度仍有待提高。粵港澳大灣區第三產業比重為 60%，低於同等經濟發展水

平的平均值；核心競爭力不強，處於全球產業價值鏈中低端的產業比重高，先進製造業和創新型產業佔比較低。區域內部重複建設、同質過度競爭、產業重合程度較高現象突出。粵港澳大灣區的珠三角軸線城市帶與灣區東西部沿海地區產業發展落差過大。城市間囿於一城一地得失，行政化限制產業空間合理分工，產業互補的集群效應較弱的問題仍然比較突出。推動粵港澳大灣區經濟發展向形態更高級、分工更複雜、結構更合理的階段演化，實現產業結構轉換升級任重而道遠。

3. 粵港澳關係需要進一步深化

港澳回歸以來，粵港澳經濟競爭力對比發生重大變化。灣區經濟面臨雙重轉型壓力。港澳經濟高收入結構矛盾突出，結構性失業增多、市場消費疲軟，經濟發展動力不足，轉型路徑仍不清晰；珠江三角洲正在經歷從中等收入向高收入轉型的困擾。進一步提升粵港澳大灣區經濟合作水平，共同規劃未來發展的重要性和迫切性突顯。以更寬廣的視野、更強的國家使命感、在更大的空間尺度上統籌規劃，對破解粵港澳大灣區面對的雙重轉型具有重大現實意義。香港作為全球最重要的國際化金融中心、貿易中心、航運中心，正在形成的科學文化教育中心，具有強大的全球資源配置能力。在粵港澳大灣區建設中，充分利用「一國兩制」的制度優勢，高度重視香港的國際地位，充分發揮香港的作用，全面提升港澳在大灣區建設發展中的核心地位，具有重大意義。

表 4.7 2015 年粵港澳大灣區各市主要指標

| 地區 | 城鎮人口佔常住人口的 比例 (%) | 常住 人口 (萬人) | 城鎮 人口 (萬人) | 面積 (平方 公里) | 人口密度 (人 / 平方公里) | GDP (億元) | 人均 GDP (元/ 人) | 地均 GDP (億元/ 平方 公里) | 第三產業增 加值 (億元) | 集裝箱輸 送量 (萬 TEU) | 進出口 貿易總 額 (億美 元) |
|----|----------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|-------------|------------------|--------------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------------|
| 廣州 | 85.53 | 1,350.11 | 1,154.75 | 7,248.86 | 1,862.51 | 18,100.41 | 136,188.00 | 2.50 | 12,147.49 | 1,762.49 | 1,339 |
| 深圳 | 100 | 1,137.87 | 1,137.87 | 1,997.27 | 5,697.13 | 17,502.86 | 157,985.00 | 8.76 | 10,288.28 | 2,420.45 | 4,425 |
| 珠海 | 88.07 | 163.41 | 143.92 | 1,732.33 | 943.29 | 2,025.41 | 124,706.00 | 1.17 | 973.00 | 133.77 | 476 |
| 汕頭 | 70.22 | 555.21 | 389.87 | 2,199.04 | 2,524.79 | 1,868.03 | 33,731.65 | 0.85 | 809.62 | 117.86 | 93 |
| 佛山 | 94.94 | 743.06 | 705.46 | 3,797.72 | 1,956.59 | 8,003.92 | 108,298.63 | 2.11 | 3,028.00 | 301.80 | 657 |
| 韶關 | 54.29 | 293.15 | 159.15 | 18,412.53 | 159.21 | 1,149.98 | 39,380.20 | 0.06 | 567.23 | 0.00 | 24 |
| 河源 | 42.15 | 307.35 | 129.55 | 15,653.63 | 196.34 | 810.08 | 26,401.00 | 0.05 | 345.75 | 0.00 | 40 |
| 梅州 | 47.79 | 434.08 | 207.45 | 15,864.51 | 273.62 | 959.78 | 22,155.29 | 0.06 | 419.46 | 0.00 | 25 |
| 惠州 | 68.15 | 475.55 | 324.09 | 11,346.14 | 419.13 | 3,140.03 | 66,230.70 | 0.28 | 1,262.35 | 26.88 | 544 |
| 汕尾 | 55.03 | 302.16 | 166.28 | 4,865.02 | 621.09 | 762.06 | 25,283.27 | 0.16 | 295.33 | 0.67 | 32 |
| 東莞 | 88.82 | 825.41 | 733.13 | 2,460.08 | 3,355.21 | 6,275.07 | 75,616.05 | 2.55 | 3,332.00 | 336.28 | 1,675 |
| 中山 | 88.12 | 320.96 | 282.83 | 1,783.67 | 1,799.44 | 3,010.03 | 94,029.73 | 1.69 | 1,310.85 | 135.59 | 356 |
| 江門 | 64.84 | 451.95 | 293.04 | 9,505.42 | 475.47 | 2,240.02 | 49,608.00 | 0.24 | 980.80 | 108.79 | 198 |
| 陽江 | 49.91 | 251.12 | 125.33 | 7,955.87 | 315.64 | 1,250.01 | 49,893.54 | 0.16 | 480.59 | 0.67 | 29 |
| 湛江 | 40.74 | 724.14 | 295.01 | 13,262.59 | 546.00 | 2,380.02 | 32,933.00 | 0.18 | 1,017.29 | 60.12 | 51 |
| 茂名 | 40.02 | 608.08 | 243.35 | 11,427.07 | 532.14 | 2,445.63 | 40,324.35 | 0.21 | 1,058.08 | 11.01 | 16 |
| 肇慶 | 45.16 | 405.96 | 183.33 | 14,891.23 | 272.62 | 1,970.01 | 48,669.86 | 0.13 | 691.49 | 70.49 | 82 |
| 清遠 | 49.07 | 383.45 | 188.16 | 19,035.54 | 201.44 | 1,277.86 | 33,392.31 | 0.07 | 600.53 | 12.17 | 45 |
| 潮州 | 63.8 | 264.05 | 168.46 | 3,145.93 | 839.34 | 910.11 | 33,954.00 | 0.29 | 361.56 | 0.10 | 31 |
| 揭陽 | 50.89 | 605.89 | 308.34 | 5,265.38 | 1,150.70 | 1,890.01 | 31,254.63 | 0.36 | 595.82 | 0.00 | 70 |
| 雲浮 | 40.23 | 246.05 | 98.99 | 7,785.11 | 316.05 | 713.14 | 29,077.56 | 0.09 | 260.54 | 13.27 | 19 |
| 香港 | 100 | 730.57 | 730.57 | 1,106.00 | 6,605.52 | 19,258.30 | 263,609.20 | 17.41 | 17,302.75 | 2,011.40 | 10,074 |
| 澳門 | 100 | 64.30 | 64.30 | 30.40 | 21,151.32 | 2,908.88 | 453,447.46 | 95.69 | 2,591.80 | 14.97 | 119 |

註：

1. 廣東 21 市的城鎮人口佔常住人口的比例、常住人口數、面積、人口密度、GDP、人均 GDP、進出口貿易總額均來自於廣東省統計局網站公佈的《廣東統計年鑒 2016》。

2. 香港特別行政區和澳門特別行政區的城鎮人口佔常住人口的比例均為 100%，認為其與深圳一樣完全實現了城鎮化；其常住人口數為年中人口數，香港和澳門的人口和面積、GDP、人均 GDP、進出口貿易總額均來源於香港統計年鑒、澳門統計年鑒以及國家統計年鑒。

3. 廣東 21 市城鎮人口根據常住人口與城鎮人口比例計算得到。

4. 地均 GDP 根據面積與 GDP 計算得到。

5. 集裝箱輸送量來源於《中國港口統計年鑒 2015》，香港和澳門的資料來源於香港統計年鑒、澳門統計年鑒以及國家統計年鑒。

6. 目前粵港澳灣區擁有機場，其中珠三角二區九市擁有廣州白雲機場、深圳寶安機場、珠海金灣機場、惠州機場、香港國際機場和澳門國際機場，2015 年旅客輸送量分別 5,521 萬人次、3,972 萬人次、471 萬人次、37 萬人次、6,849 萬人次和 583 萬人次；其他地區擁有揭陽 / 潮汕機場、湛江機場、梅州梅縣機場，2015 年旅客輸送量分別為 320 萬人次、121 萬人次、23 萬人次。所有機場旅客輸送量總計約為 17,927 萬人次。佛山沙堤機場資料來源與百度百科運營記錄，香港和澳門資料來源於各自統計年鑒，其他資料來源《從統計看民航》。香港城市大學出版社開放取用電子書

第五章

粵港澳大灣區 城市群空間及產業結構

哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組

未來粵港澳大灣區空間規劃要加快沿海城市帶的發展，形成以港深為核心、以沿海為帶、以珠江為軸的「T」字型空間結構，建設相互協調、共同發展的五大城市圈——湛茂陽城市圈、澳珠中江城市圈、港深莞惠城市圈、廣佛肇城市圈和潮汕城市圈，構成「一核一軸一帶五圈」的粵港澳大灣區城市群空間結構。

有關研究，摘編自深圳市發展和改革委員會的研究報告，編號為：AK25500012，名稱為：大珠三角經濟區建設研究。

建設特色鮮明張力強的灣區城市群

T 型結構建設

1. 粵港澳大灣區城市群的結構

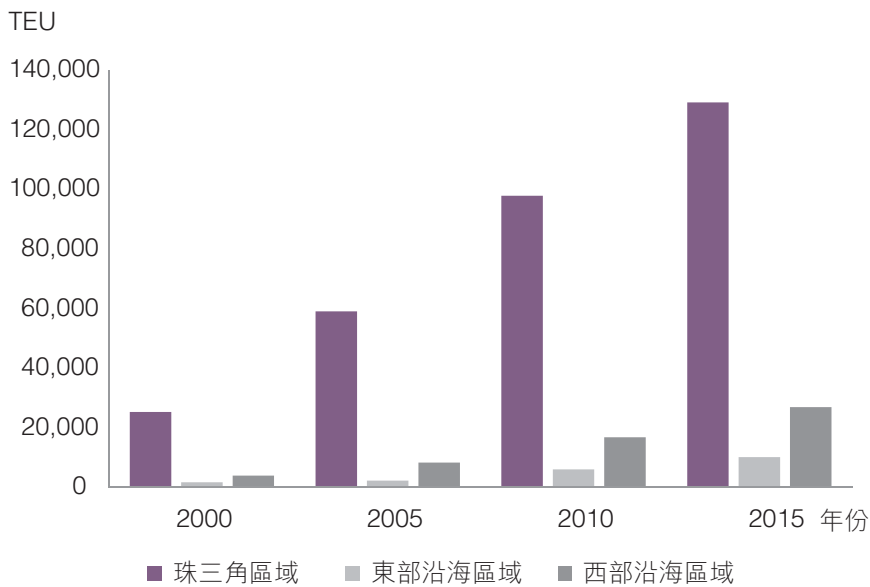
粵港澳大灣區規劃是超越行政區的國家級規劃，是廣東主動承擔國家使命、積極投身一帶一路建設，發揮重要樞紐作用的歷史機遇，也是廣東加快發展、構建改革開放新格局的重大契機。深入推進粵港澳大灣區城市群建設，必須堅持世界標準、瞄準國際標杆，充分發揮要素集聚和空間集中效應，全面提升國際競爭力和可持續發展能力。以初步建設形成的珠江軸為基礎，未來粵港澳大灣區空間規劃要加快沿海城市帶的發展，形成以港深為核心、以沿海為帶、以珠江為軸的「T」字型空間結構，建設相互協調、共同發展的五大城市圈——湛茂陽城市圈、澳珠中江城市圈、港深莞惠城市圈、廣佛肇城市圈和潮汕城市圈，構成「一核一軸一帶五圈」的粵港澳大灣區城市群空間結構。

2. 沿海港口與城市發展

粵港澳大灣區具有強大的資源稟賦優勢，八百多公里的海岸線上分佈着眾多優良港口。2000 年以來，粵港澳大灣區港口貨物輸送量持續增長，東西部沿海港口發展加快，港口群協同合作成為重要趨勢，但沿海港口發展仍存在巨大差距，城市發展落後趨勢沒有出現逆轉。2015 年，珠三角區域的港口貨物輸送量是沿海港口輸送量的 3.5 倍，分別是東部沿海港口的 12.9 倍、西部沿海港口的 4.8 倍。

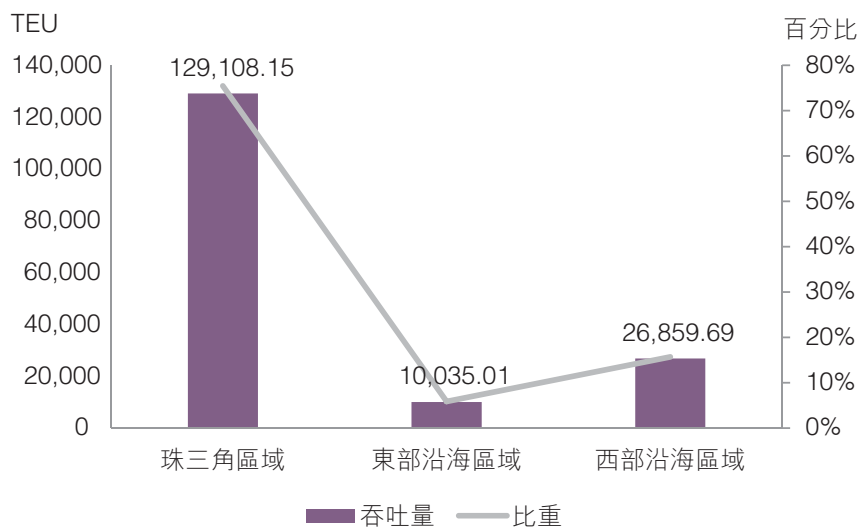
粵港澳大灣區建設發展要高度重視沿海港口的發展。其沿海城市良灣良港密佈，發展覆蓋全球航線潛力大，貨物運輸距離短，具備與各國通航的海域優勢和海運價格競爭力優勢；加快建設湛江、茂名、陽江、江門、珠海、深圳、惠州、汕尾、揭陽、汕頭、潮州等構成的沿海港口群的發展，港城互動，加快城市帶經濟的發展；超前建設公路、鐵路、航道等基礎設施，提升對內陸地區的輻射帶動效應；優化空港海港航線；要全力扭轉沿海城市帶與珠江三角洲軸線基礎設施差距逐步擴大的趨勢。

圖 5.1 2000-2015 年沿海各區域港口貨物輸送量比較



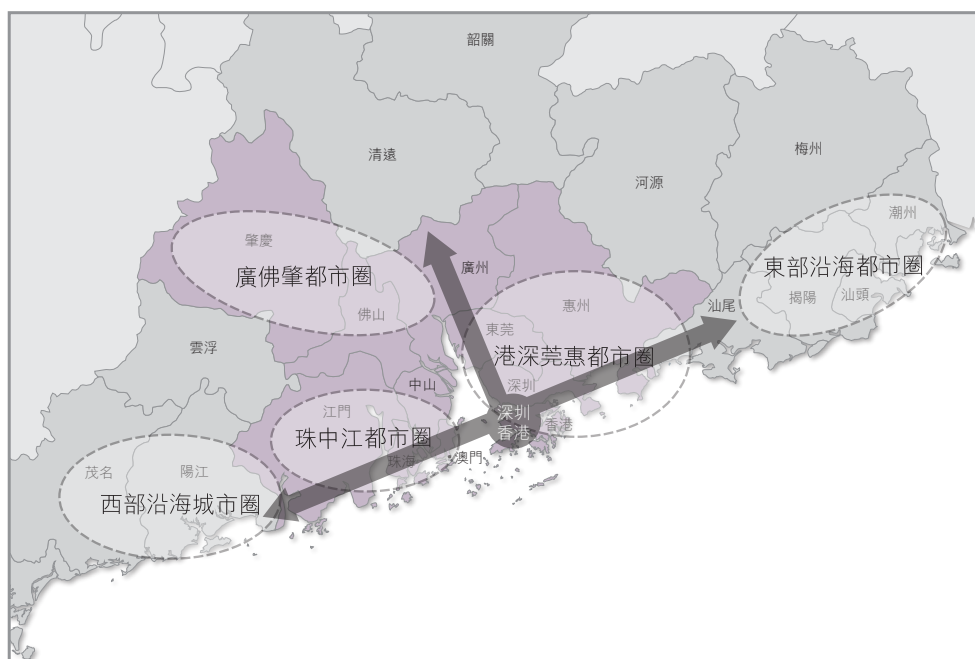
資料來源：廣東省 2016 統計年鑒。

圖 5.2 2015 年沿海各區域港口貨物輸送量



資料來源：廣東省 2016 年統計年鑒。

圖 5.3 「一核一軸一軸五圈」空間規劃示意圖



3. 組團發展與線面結合

粵港澳大灣區城市群的建设以一帶一軸結合形成的「T 字型」結構為主軸線，以其他交通幹線為二級軸線，按照點、線、面逐步擴展的方式展開生產力佈局。為更好地促進區域經濟一體化的發展，大灣區需要進一步完善灣區交通運輸網絡，充分發揮核心城市港深的輻射帶動作用，培育形成多級多類發展軸線，推動湛茂陽城市圈、潮汕城市圈、港深莞惠城市圈、澳珠中江城市圈、廣佛肇城市圈的同城化發展，強化沿海灣區城市帶、珠江軸的協同發展，構建「一核一軸一軸五圈」的多層次網絡化空間格局。

從三核心城市到單核心城市

1. 發揮灣區核心城市 —— 香港的龍頭作用

粵港澳大灣區建設要充分發揮香港的龍頭帶動作用，發揮以香港帶動沿海，沿海帶動內陸，逐級推動、輻射帶動灣區經濟全面發展的核心作用。大灣區要推動要素的自由流動，遏制過度競爭，避免重複建設，要借鑒國際著名灣區的成功發展經驗，打破行政區劃壁壘，積極推進港深一體化，促進粵港澳跨境基礎設施全面對接，加強創業創新合作，營造宜居宜業環境，實現粵港澳大灣區城市群從行政區化的多核心城市向市場化的單核心城市轉

表 5.1 港深一體化

| 角度 | 類別 | 標準 | 一致性 |
|------|---------|--------------------|-----------|
| 經濟水平 | GDP | 20,000 億元 | 香港深圳 |
| | 人均 GDP | 15 萬元及以上 | 香港深圳 |
| | 地均 GDP | 5 億元以上 | 香港深圳 |
| 經濟結構 | 金融業比重 | 10% 以上 | 香港深圳 |
| | 港口輸送量 | 2,200TEU 以上 | 香港深圳 |
| 經濟合作 | 科技教育 | 深港創新圈 | 科技產業教育一體化 |
| | 機場 / 港口 | 一海港三碼頭， 經港飛與經深飛 | 海空港互補協調 |
| | 國際貿易 | — | 貿易緊密相連 |

資料來源：本研究根據總報告中的〈附件二、港深一致性論證〉摘要所得。
數據來源為廣東 2016 年統計年鑒與香港 2016 年統計年鑒（數據年度為 2015 年）。該附件的主要參考文獻包括：《廣東省統計年鑒》（2001–2016）和《香港統計年鑒》（2001–2016）；《中國港口統計年鑒》（2000–2016）；深圳寶安國際機場官網；張建華（2010）。〈廣州香港深圳港口合作競爭研究〉，廣州大學博士論文；曹允春、谷芸芸（2007）。〈基於差異化分工的珠三角機場「雙樞紐」發展模式研究〉，《中國民用航空》第 3 期，頁 38–41；楊依瑩、陳子怡、楊新涅（2016）。〈珠三角機場群協同發展定位分析〉《航空計算技術》第 46 卷第 1 期，頁 53–55。

變，發展具有全球影響力和競爭力的世界級灣區城市群，全面提升粵港澳大灣區在世界經濟中的地位。

2. 建設多層次城市等級體系

一、打造傘形網狀城市規模層級結構。粵港澳大灣區應堅持政府引導與市場主導相結合，推動大、中、小城市在空間上有序分佈，促進人口和經濟活動在地理上有效集聚，實現不同類型資源在不同空間上優化配置，形成層級有序、分工合理、協同發展、聯繫密切的傘形網狀城市層級體系，提高大灣區城市群的國際競爭力和創新能力。

二、劃分等級清晰的城市功能定位。將大灣區城市群區分不同類型城市職責，鼓勵核心大城市打造面向未來的全球城市，成為全球城市文明創新的宣導者，成為全球科技創新和智慧製造的

引領者；推動大城市打造現代化、國際化城市，建設國家創新城市、國際製造名城；引導中小城市建設區域中心，成為現代生態城市、地方特色城市。

三、推動層次合理的城市產業分工。大灣區應注重城市產業專業化分工，加快核心大城市發展科技創新產業，建設世界級科技創新中心、全球金融科技中心和全球資源配置中心；推動大城市發展創新服務業、科技製造業，建設特色鮮明的世界級高端製造業集群；引導中小城市建設區域商貿中心、物資集散中心和先進製造中心。

3. 建設傘形網狀灣區都市群格局

一、推進大灣區傘形網狀城市群建設。大灣區借鑒世界級灣區發展的成功經驗，遵循灣區城市群一般演進規律，發揮香港龍頭帶動的核心作用和全球城市的輻射作用，依託交通運輸網絡形成多級多類發展軸線，打造「以港深國際大都會為引擎、五大城市圈為支撐」的粵港澳大灣區傘形網狀城市群。

二、加快五大城市圈之間互聯互通。大灣區高度重視城市圈之間重大基礎設施的高效銜接，超前佈局連接五大城市圈的新一代資訊基礎設施，盡快建設深中通道、深茂鐵路、沿海高鐵等跨城市圈的骨幹通道，推動產業有序轉移與有效集聚，引導五大城市圈之間人流、資金流、資訊流自由暢通，推動各個城市圈的密切互動、錯位協同、有效競爭。

三、實現五大城市圈內部一體化。以城市圈同城化為目標，圍繞規劃編制、產業發展、環境保護等領域，促進圈內城市互相銜接、專業分工、共用共贏。構建城市圈內部一小時交通圈，塑造城市圈宜居宜業的城市品質。強化廣州、深圳等超大城市中心城區服務功能，推進東西部沿海地級市擴容提質，提升城市圈中心城市對圈內其他城市的輻射帶動作用。

構建發揮灣區效率的城市圈

粵港澳大灣區建設「一核一軸一帶五圈」灣區城市群，應以提升港深核心城市功能為起點，夯實珠江三角洲軸線轉型發展基礎，加快發展東西部城市群，形成強大外向擴張的沿海城市帶，

明確五大城市圈功能定位，建設城市群形成功能完善、產業互補的城市群空間網絡格局；提升城市空間利用效率，明確城市功能定位，形成優勢互補、各具特色的協同發展格局。構建橫縱相間、佈局合理的灣區交通體系網絡，推動沿海城市帶與珠江軸線交通網密度逐步趨同。

1. 建設功能清晰分工合理的核、軸、帶

一、提升港深核心城市功能。按照打造世界級灣區核心城市的要求，加快提升港深核心競爭力和綜合服務功能，充分發揮港深輻射的帶動和示範引領作用，推動非核心功能疏解，推進珠海東莞、惠州等周邊城市協同發展，引領城市群一體化發展。

二、推動沿海灣區城市高效協調發展。大灣區可加大國際貿易、國際投資的沿海優勢，着力發揮東部、西部沿海城市的地緣優勢，加強以汕頭、湛江為中心的東西部港口城市建設，大力發展以港深為核心的沿海灣區城市帶，推動沿海灣區城市帶高效協調發展，輻射帶動灣區內陸城市經濟全面發展。確認五大城市圈的功能定位，以形成對外輻射競爭優勢顯著，向內帶動引領動力充足的世界級灣區都市群。

三、港深莞惠城市圈，包括香港、深圳、東莞、惠州四個城市，發揮港深在科技創新領域的重要地位，東莞世界製造中心的優勢，大力推動技術創新、體制創新和環境創新，充分發揮港深的帶頭示範作用，重點發展金融、外貿、會展等高端綜合服務業，發展成為在城市群中具有重要影響力和強勁輻射帶動作用的外向型、國際化的城市圈。

四、澳珠中江城市圈，包括澳門、珠海、中山、江門四個城市，建設珠海成為國際化創新型城市、生態文明新特區，強化與澳門產業及基礎設施的對接，抓住港珠澳大橋建設的契機，大力發揮資源與環境優勢，重點培育城市圈內的綜合服務功能和依託於港口運輸的臨港工業，穩步發展旅遊業和物流業，提高城鎮產業的集聚與擴散功能，成為城市群未來加快發展的重點地區。

五、湛茂陽城市圈以湛江和茂名為主要中心，大力推動湛江的生態型海灣城市建設，提升茂名重要交通樞紐功能，強化湛茂陽城市圈與珠三角地區尤其是珠江口西岸各市的經濟合作，積極

拓展大西南港口腹地，建設功能清晰、協同發展的西部臨港經濟帶，打造國家級重化工業基地、全省海洋經濟發展的重要增長極。

六、潮汕揭城市圈以汕頭和揭陽為主要中心，建設汕頭成為創新型經濟特區、東南沿海現代化港口城市、區域交通樞紐、科技中心和商貿物流中心，推動揭陽成為廣東新型工業化城市以及重要石化能源基地，強化潮汕揭城市圈與珠三角地區尤其是珠江口東岸各市的經濟合作，推動建設資源分享、一體化融合發展的潮汕揭特色城市圈，打造國家海洋產業集聚區、臨港工業基地和世界潮人之都。

七、廣佛肇城市圈，包括廣州、佛山、肇慶三個城市，對建設發展粵港澳大灣區城市群和提升國際競爭力具有特殊的重要意義；強化廣州作為全國經濟中心城市，昇華廣州經濟、文化、教育、區域交通樞紐地位對於帶動粵港澳大灣區周邊內陸地區的發展具有決定性作用；要提升佛山的綜合服務功能，承接、傳遞區域輻射帶動力。加快重型裝備製造業、高新技術產業和物流業的發展，改善城市圈的生態環境，加快周邊組團的環境基礎設施建設，共同維護區域經濟基礎與人居環境載體。

2. 提升城市空間利用效率

粵港澳大灣區經濟在香港、深圳港、廣州港等眾多港口群的帶動下已經形成了通訊電子資訊產業、新能源汽車、無人機、機器人等新興產業集群，以及石油化工、服裝鞋帽、玩具加工、食品飲料等傳統產業集群，但仍存在很多問題：戰略新興產業發展不足、傳統產業過度集中在中低端環節，以及各地過度競爭、產品同質化現象嚴重。為進一步提升空間利用效率，大灣區應首先根據資源環境承載能力、現有基礎和發展潛力，優化粵港澳大灣區國土空間開發格局，科學確定城市群邊界、最小生態安全距離和空間結構，統籌經濟社會發展、人口空間分佈、陸海資源利用、生態建設和環境保護、基礎設施建設和對內對外開放，形成引領全國在更高層面參與國際合作和競爭的強大引擎；此外，大灣區應從提升區域整體競爭力出發，發揮各地比較優勢，協調處理好港深與其他城市、沿海沿江城市與腹地城市、中心城市與中小城市的關係，明確城市功能定位，強化錯位發展，形成優勢互補、各具特色的協同發展格局。

3. 推動橫縱結合的灣區交通體系

在粵港澳大灣區構建佈局合理的橫縱相間的灣區交通體系網絡，推動沿海城市帶與珠江軸線交通網密度逐步趨同。加快建設港深國際性綜合交通樞紐，提升其全國性、區域性和地區性綜合交通樞紐運營水平；推進灣區沿海城市綜合樞紐網站建設，協同推進沿海城市帶港口間高效協調發展；加強沿海、內地多種交通運輸方式有機銜接，發展鐵水聯運、公水聯運、水水中轉等多式聯運；構建橫縱結合的灣區交通體系，完善縱橫交錯的空間網絡佈局。

建設協同有力、分工明確的城市群體系

推動人口區域平衡發展

粵港澳大灣區先強化產業升級和功能疏解「兩大抓手」，以推動人口的合理分佈，防止人口在空間上的過疏與過密。穩定粵港澳大灣區軸線上超大城市和大城市人口密度，扭轉人口過度向粵港澳大灣區軸線集中的現狀，提高東西部沿海城市帶的人口密度，爭取 2025 年城鎮常住人口密度接近 2010 年珠江三角洲軸線的水平。貫徹「青山綠水就是金山銀山」的理念，切實保障粵港澳大灣區北部腹地的生態屏障功能，保持低人口密度的發展格局。

1. 穩定超大城市和特大城市人口密度

借鑒世界級灣區城市人口分佈規律，以產業結構動態升級及城市空間規劃為依據，實現粵港澳大灣區軸線超大城市和特大城市人口密度的趨於穩定。大灣區應綜合運用土地供給、土地價格及城市功能調整等手段，以非行政手段扭曲的土地成本，推動超大城市和特大城市產業向高空間收益、高創新收益的數字產業等領域升級；增強超大城市和特大城市中心城區的創新服務功能，提升城市空間效率，建設發達的通勤交通體系，提升職住分離比率，形成現代大都市群的潮汐結構，引導人口向非中心城區有效集聚，提升非中心城區城市功能，打造現代產業體系，發展軌道及快速大運量交通體系，提供優質教育等公用事業，加強環境保護，提升非中心城區的城市品質，改善城市人口集聚效應。

2. 提升東西部沿海地區城市人口密度

一、以產業集聚帶動人口集聚。粵港澳大灣區應發揮東西部沿海城市區位優勢，發展大型臨港經濟、海洋經濟和特色產業，通過加大產業擴散效應，形成新的產業集聚空間，推動超大城市大規模製造業向東西部城市群擴散，提升都市群整體空間效率；加大鋼鐵、石油化工、造船等產業向東西部沿海地區擴散，形成新的空間高效的產業集聚；以產業轉移和集聚帶動就業崗位向沿海城市帶集聚，引導勞動力向沿海城市有序流動，提高東西部城市沿海地帶的人口密度。

二、以高品質的城市吸引人口集聚。以湛茂陽、潮汕兩大城市圈為重點，圍繞規劃編制、基礎設施建設、產業發展和環境保護等領域，加快東西部沿海城市帶一體化；促進城市擴容提質，加快佈局教育、醫療和養老等公共服務設施，塑造山海相應、自然共融的城市環境，吸引人口向沿海城市集聚。

3. 保持北部地方低人口密度

一、推動北部地方構建生態文明先行區。粵港澳大灣區可以深入貫徹習總書記有關「青山綠水就是金山銀山」的重要講話，北部地方以構建生態文明先行區為目標，構建粵港澳大灣區北部環形生態屏障；嚴控人類活動對生態環境的影響，清退一級水源保護區、自然保護區等重要生態功能區內的用地，推動建設可持續發展的北部生態型新經濟區，維持山區低人口密度。

二、支援地級市建設地方特色生態城市。把韶關打造成為「青山、碧水、藍天、綠地」的現代生態城市，把清遠建設成為「國家森林城市」、「國家環境保護模範城市」，把梅州打造成為「全國生態文明建設試驗區」，把河源建設成為「全國低碳示範城市」、「現代生態園林城市」，把雲浮建設成為「粵港澳大灣區循環經濟和人居環境建設示範市」。

發展多元化城市分工體系

粵港澳大灣區應強化香港和深圳的特殊優勢，推動港深共建全球科技創新中心，成為新一輪全球產業革命的重要策源地；發

表 5.2 粵港澳大灣區主要城市圈城鎮常住人口規模和密度預測
(單位：萬人，人 / 平方公里)

| | 2015 年 | | 2020 年 | | 2030 年 | |
|------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 城市圈 | 人口規模 | 人口密度 | 人口規模 | 人口密度 | 人口規模 | 人口密度 |
| 港深莞惠 | 2,926 | 1,730 | 3,136 | 1,855 | 3,482 | 2,059 |
| 廣佛肇 | 2,044 | 782 | 2,306 | 883 | 2,918 | 1,117 |
| 澳珠中江 | 784 | 601 | 954 | 731 | 1,529 | 1,171 |
| 東部沿海 | 1,033 | 667 | 1,203 | 778 | 1,897 | 1,226 |
| 西部沿海 | 664 | 203 | 807 | 247 | 1,472 | 451 |
| 城市 | | | | | | |
| 廣州 | 1,154.75 | 1,553 | 1,310 | 1,763 | 1,687 | 2,269 |
| 深圳 | 1,137.87 | 5,697 | 1,244 | 6,229 | 1,331 | 6,662 |
| 珠海 | 143.92 | 831 | 167 | 963 | 259 | 1,495 |
| 汕頭 | 389.87 | 1,773 | 430 | 1,957 | 607 | 2,761 |
| 佛山 | 705.46 | 1,858 | 798 | 2,102 | 1,022 | 2,690 |
| 韶關 | 159.15 | 86 | 166 | 90 | 171 | 93 |
| 河源 | 129.55 | 83 | 146 | 93 | 160 | 102 |
| 梅州 | 207.45 | 131 | 218 | 137 | 222 | 140 |
| 惠州 | 324.09 | 286 | 406 | 358 | 639 | 563 |
| 汕尾 | 166.28 | 342 | 193 | 396 | 299 | 615 |
| 東莞 | 733.13 | 2,980 | 740 | 3,010 | 755 | 3,071 |
| 中山 | 282.83 | 1,586 | 361 | 2,024 | 588 | 3,296 |
| 江門 | 293.04 | 308 | 357 | 375 | 609 | 641 |
| 陽江 | 125.33 | 158 | 152 | 192 | 260 | 327 |
| 湛江 | 295.01 | 222 | 359 | 271 | 706 | 532 |
| 茂名 | 243.35 | 213 | 296 | 259 | 506 | 443 |
| 肇慶 | 183.33 | 123 | 198 | 133 | 209 | 140 |
| 清遠 | 188.16 | 99 | 208 | 109 | 224 | 118 |
| 潮州 | 168.46 | 535 | 205 | 652 | 350 | 1,113 |
| 揭陽 | 308.34 | 586 | 375 | 712 | 641 | 1,217 |
| 雲浮 | 98.99 | 127 | 101 | 130 | 104 | 133 |
| 香港 | 730.57 | 6,615 | 745 | 6,748 | 757 | 6,850 |
| 澳門 | 64.68 | 21,100 | 69 | 22,619 | 73 | 23,775 |

資料來源：本研究根據總報告中的〈附件三、粵港城市常住人口密度比較分析〉摘要所得。數據來源於廣東 2001 至 2016 年統計年鑒與香港 2001 至 2016 年統計年鑒，輔以城鎮常住人口規模增長趨勢擬合後，提出常住人口規模預測的參數設置，據此推算粵港 23 市 2020 與 2030 年的常住人口，之後根據本研究規劃的五個城市圈進行人口加總，得出各城市圈的人口規模與密度。

揮粵港澳經濟發展主軸城市比較優勢，建設特色科創中心和先進製造基地，形成大灣區科技創新和高端製造主軸。

1. 全力推動港深世界級科技創新中心建設

一、港深共建全球領先的科技創新中心要上升為國家戰略。大灣區可強化香港科學與教育優勢、全球人才引進優勢，全面提升港深在教育、科學研究與產業技術創新領域的綜合優勢；提高產業創新速度、增強產業創新品質；打造創新共同體，成為國際創客中心。加速港深科技創新的「產學研一體化」，提升港深創新走廊的規模與水平，打造創新要素集聚、內生創新和基礎創新能力強的全球科技創新中心。

二、港深共同推進科創合作的「四大抓手」。大灣區可構築港深科技創新走廊、科技創新平台和大學創新科技聯盟，打造戰略性新興產業集群、深化發展「互聯網+」、儲備人工智慧和量子通訊等前沿技術，培育高端科研機構、科技創新型企業、專業社會機構和青年創新人才，推動科技創新要素自由流動、建立開放型科技創新體系、探索「港深+國際」科技創新合作模式，形成全球高端科技匯集地、全球產業革命重要策源地。

三、強化香港金融對科技創新的助推作用。發揮香港世界金融中心的特殊優勢，有效銜接香港的金融服務與深圳的科技創新，加快港深科技金融服務體系建設，加速創新鏈、產業鏈和資本鏈的有效融合，建立從實驗研究、投產前試驗到生產的全過程科技創新融資模式，促進港深乃至大灣區科技成果資本化。

2. 推動粵港澳大灣區軸線全球高端製造集聚和產業創新

一、強化粵港澳大灣區科技創新主軸。推動廣州、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶、澳門九個城市發揮比較優勢，建設不同層次、不同領域的科技創新中心，與港深共建粵港澳大灣區科技創新主軸；支持廣州建設國家創新中心城市，支持珠海建設國際化創新型城市，支援佛山建設創新驅動發展先鋒城市，支援惠州建設戰略性新興產業基地，支援東莞建設創業創新基地，支援中山建設區域科技創新研發中心，支持江門建設全國小微企業創業創新示範市，支持肇慶建設灣區與大西南科技產業銜接中心。

二、提升粵港澳大灣區高端製造主軸。以廣州、深圳為核心，以東莞、惠州、肇慶為支撐，大灣區可圍繞電子資訊技術、生物技術等重要領域，拓展晶片設計、裝備、模組製造及下游終端和應用開發產業鏈，在珠江東岸打造一批具有全球領先水平的電子資訊產業集群；以珠海、佛山為龍頭，以中山、江門為支撐，則圍繞智慧製造、新能源汽車、高性能船舶與海洋工程裝備、軌道交通裝備、通用航空裝備等重點產業，加快建設珠江西岸世界級先進裝備製造產業帶。

3. 建設中小城市商貿中心、物資集散中心和先進製造中心

一、打造東西部沿海新型產業帶。以潮汕城市圈、湛茂陽城市圈為重點，大灣區開發人工海岸線、建設現代港口群，建設發展規模大、技術含量高的臨海產業集聚區；提升在全球產業鏈分工中地位，金融、總部、研發等功能密切互動，實現高效率全球配置資源；建設以核電與天然氣為主體的清潔能源基地，提升以進口原油為支撐的精細化工產業集群，打造以進口鐵礦石為基礎的精品鋼材產業園區，形成獨具特色、競爭力強的大規模臨港經濟帶、現代化物資集散中心。

二、建設沿海城市特色產業集群。以潮汕城市圈為依託，大灣區打造汕頭區域交通樞紐、科技中心和商貿物流中心，打造潮州重要臨港產業基地、特色經濟示範區，打造揭陽區域航空物流基地、重要石化能源基地，打造汕尾濱海旅遊集聚地、省級電子資訊產業基地；以湛茂陽城市圈為依託，建設湛江全國海洋經濟示範市、重化產業基地，建設茂名區域重要交通樞紐、世界級石化產業基地、重要能源物流基地，建設陽江國家新能源基地、中國五金刀剪基地、沿海臨港工業城市。

三、形成北部山區配套產業基地。大灣區強化北部山區城市與鄰近城市圈的合作聯動與配套發展，打造環粵港澳大灣區特色產業帶、低碳經濟示範區；把韶關打造成珠江西岸先進裝備製造產業帶配套區、自貿區大宗商品倉儲基地和保稅物流配套區，把清遠建設成佛山汽車零部件和機械裝備等先進製造業的配套協作區、廣州金融服務外包基地，把雲浮建設成佛山生態環保產業合作區，把河源建設成環大灣區新興產業集聚地、區域物流中心，把梅州建設成區域交通樞紐。

推動合理的產業集聚與擴散

粵港澳大灣區能夠聚焦全球優勢資源，提升以港深為核心的數位產業集群的規模與創新能力。通過優化功能、創新監管、吸引金融機構和人才，加快建設港深世界級金融中心。聚焦重點產業、創新轉移方式、建設轉移平台、提供轉移便利、改善城市品質，推動核心大城市的非核心產業向東西部沿海城市帶轉移。

1. 加快集聚數位技術產業的空間

一、推進資訊基礎產業群高端發展。以港深為核心，粵港澳大灣區聚焦全球優勢資源，推動資訊技術基礎創新，打造資訊基礎產業新優勢。建設石墨烯、碳納米管等前沿技術創新載體，推動軟體定義網絡 (Software-defined Networking, SDN)、網絡功能虛擬化 (Network Functions Virtualization, NFV) 等未來網絡技術試驗驗證和應用示範；突破積體電路設備製造和先進封裝測試等核心關鍵環節，創新發展智能終端機作業系統、雲作業系統等基礎軟體。

二、發展跨界融合的互聯網產業群。以港深莞惠城市圈為龍頭、其他四個城市圈為支撐，在大灣區全面落實「中國製造2025」、「互聯網+」行動計劃，大力發展工業互聯網，重點突破工業軟體、高端感測器等關鍵技術，加強工業網絡標識和位址管理；加快服務業線上線下融合發展，推進傳統服務業的寬頻互聯、移動互聯，實現全服務流程的無縫對接和線上線下的自由切換。

三、積極構建大資料產業集聚區。大灣區可以率先落實國家大資料戰略，實施政務大資料工程、工業和新興產業大資料工程、公共服務大資料工程、大資料產業化工程、大資料創業創新工程、網絡和大資料安全保障工程等六項工程，培育大資料骨幹企業和創業創新基地；推進重點領域大資料示範應用，努力構建國內領先的大資料產業集聚區和應用示範區；發揮基因組學、細胞學優勢，以大資料推動生命科學的產業化和廣泛應用，全面提升大灣區在全球生命健康產業的科學發現，創新引領與醫學應用的前沿引領作用。

四、共同完善人工智慧產業集群。大灣區可以依託香港一流的國際化科研人才資源，發揮珠江口三大城市圈的產業化優勢，

集合粵港澳人才、資金、技術等資源，加快突破高端半導體、基礎演算法等人工智慧發展瓶頸；積極推動人工智能應用試點，促進人工智慧，率先在生命健康、金融、電子商務、交通、機器人、安防等領域的推廣應用，盡快形成上下游鏈條完整的人工智慧產業集群。

五、大力建設世界級智能城市群。超前佈局互聯互通的大灣區新一代資訊基礎設施將培育跨界融合的產業生態，構建交流共用的服務平台，拓展安全有序的網絡空間，推進資訊產業化、產業智慧化、城市智慧化，率先構建資訊生產力、獲取資訊紅利，搶佔資訊經濟發展制高點，鼓勵條件成熟的城市開展智能城市建設試點，逐步建成粵港澳大灣區世界級智慧城市群。

2. 建設世界級金融中心

一、構建多層次金融中心體系。粵港澳大灣區需要加快建設港深世界級金融中心，全面提升廣州區域金融中心競爭力，着力培育若干金融節點城市，逐步形成層次分明、專業分工、協調有序的粵港澳金融中心體系，積極推動粵港澳大灣區形成比肩甚至超越紐約灣區、倫敦灣區的金融領域全球競爭力。

二、創新金融中心服務功能。大灣區應強化香港作為人民幣離岸中心、交易中心的地位，完善以港深為核心的金融科技產業鏈條，探索港深債券交易平台、IPO 市場互聯互通，推動港深共建世界級融資中心和創投中心，研究收購一帶一路沿線國家交易所股權，配合國家推進「人民幣國際化」和一帶一路戰略。

三、打造一流金融監管機構。大灣區應加快形成適應世界級金融中心需求的監管機構，努力確保監管機構有效應對金融市場的複雜業務和緊張局勢，有效提供滿足全球一流金融機構需求的商業環境，穩妥推進金融監管與業務創新的平衡，盡快促進監管沙箱模式在港深合作平台先行先試。

四、吸引全球領先金融機構。在大灣區內，香港、深圳政府機構與國家部委、廣東省政府、國家智庫機構加強合作，分類制定針對印度、巴西、俄羅斯、南非等新興經濟體和發達國家的合作策略，進一步提升港深金融中心的國際地位，擴大港深資本市場的全球吸引力。

五、優化金融中心人才體系。大灣區可以打造世界級金融中心的人才體系為目標，發揮香港「超級連絡人」的特殊優勢，招攬全球金融行業國際人才；發揮深圳聯繫內地的比較優勢，引進和培養金融高層次人才、領軍人才，吸引特許金融分析師（Chartered Financial Analyst, CFA）等金融專業人才，完善人才的一站式服務體系，創造良好的人才工作生活環境。

3. 擴散產業的空間

突出產業轉移重點類型。推動粵港澳大灣區的超大城市、特大城市疏解非核心功能，鼓勵資源加工型、勞動密集型產業和以內需為主的資金、技術密集型產業向東西部沿海城市有序轉移，嚴禁污染型產業、企業向東西部沿海地區轉移。

一、促進產業轉移方式創新。在大灣區內探索委託管理、投資合作等多種形式的產業轉移合作模式，鼓勵廣州、深圳、佛山等核心大城市到東西部沿海地區共建產業園區，發展「飛地經濟」，共同拓展市場和發展空間，實現優勢互補、利益共用。

二、建設產業轉移承接平台。大灣區以深汕特別合作區等東部沿海產業轉移園區、廣州（湛江）產業轉移工業園等西部沿海產業轉移園區為依託，推動園區建設與設施升級，提升現有產業轉移平台服務功能，強化產業轉移載體建設。

三、提供產業轉移交通便利。大灣區率先建設粵港澳經濟發展主軸至東西部沿海地區的綜合運輸主通道，加快建設以汕頭、湛江為樞紐節點的東西部沿海區域性綜合運輸通道，通過完善粵港澳大灣區沿海城市帶的交通網絡，促進產業、人才、資金等資源向沿海地區集聚，為「飛地經濟」發展提供有力支撐。

四、改善沿海地區城市品質。大灣區可推進東西部沿海地區地級市中心城區的擴充，並提升質素，適度提高土地開發強度，重點建設潮汕城市圈、湛茂陽城市圈；提升東西部沿海城市公共服務水平，規劃一批優質教育、醫療、養老等公共設施，建設宜居宜業現代化城鎮群體系，吸引勞動力向東西部沿海城市集聚。

以創新統領城市群發展

在粵港澳大灣區內，全面實施創新驅動發展戰略，加快形成以創新為引領和支撐的經濟體系和發展模式；以重點產業的發展為抓手，充分發揮粵港澳大灣區在科技產業、金融服務業、航運物流業和製造業的核心優勢，強化產業集群效應；推動產業重構，增強產業結構的區域合理性，避免同質競爭；強化整體性，打造從創新源頭至各個環節的分工合理、體系完備的產業鏈；建設以港深為創新核心，輻射全灣區的內聚外合的開放創新網絡，支撐周圍可持續發展，並逐漸成為創新要素聚集、科技產業發展、創新生態成熟的世界級科技灣區。

推動以金融創新融合產業創新

按照「圍繞產業鏈部署創新鏈、圍繞創新鏈完善資金鏈」的改革要求，以加快科技金融創新發展支持產業轉型升級為核心任務，着力構建多層次、多管道、多元化的投融資體系，加速科技成果轉化和新興產業培育發展，實現科技、金融、產業的深度融合發展。

1. 提升知識產權的創新貢獻

一、加強知識產權保護力度。大灣區應探索開展知識產權「三審合一」改革，完善知識產權執法管理體制，推動建設國家知識產權運用和保護綜合改革試驗區；建立海外知識產權援助體系，完善國內知識產權快速維權體系。

二、提升知識產權產業化運用能力。引導和支援企業提高知識產權品質和運用效益，將知識產權優勢轉化為產業優勢，促進產業轉型升級，提升產業層次和競爭力；完善高校和科研院所知識產權管理規範，提高其運用知識產權的積極性，盤活其知識產權資產。

2. 推進股權投資技術化放大研發資金投入

一、推進股權投資技術化。大灣區應提升珠江三角洲產業群創新升級與風險投資與股權投資的融合度，改變目前風險投資發

展水平低的狀態；為充分發揮知識產權對於科技創新和產業發展的支撐、導航作用，推動知識產權與產業的深度融合，應加快健全和完善多層次股權市場，促進交易所市場平穩健康發展，深化證券交易所主機板、中小企業板、創業板改革，支援符合條件的企業通過證券交易所進行股權融資；創新和豐富股權融資工具，拓寬資金來源，鼓勵各項基金進行股權投資。

二、加強研究開發資金投入。大灣區應積極鼓勵企業開展技術創新活動，促進企業增加研發投入，推進企業研發機構建設，推動產、學、研協同創新和成果轉化；鼓勵市級財政設立與民營風險投資和股權投資基金合作發起的產業創新基金。

3. 推進全面創新改革試驗與開展科技管理體制改革

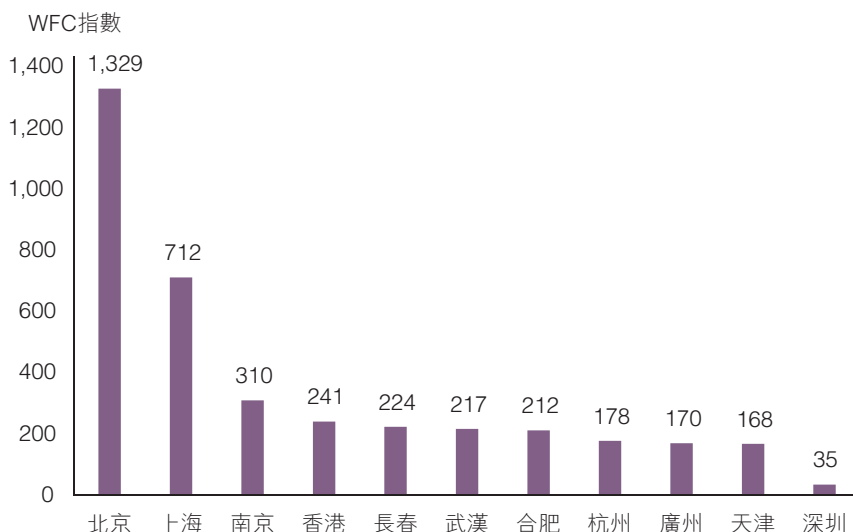
一、深化科技創新體制改革。在大灣區內創造符合創新驅動發展要求的制度環境和政策體系，激發全社會創新活力和創造潛能，將粵港澳大灣區建設成為體制創新的探索者、科技創新的生力軍和產業創新的策源地；推進全面創新改革試驗，建設具有示範帶動作用的全面創新改革試驗平台及推動全面創新改革長效機制；完善科技創新成果轉化機制，建設知識產權強省，強化國際創新開放合作。

二、深入開展科技管理體制改革。在大灣區內建設現代科技創新治理體系，規範政府行政權責，大力推進科技計劃審批制度改革；完善科研項目管理制度，優化整合科技創新資源，加強科研項目全過程管理，財務審計驗收和責任追究制度；深化科技創新評價制度改革，加快粵港澳大灣區創新基礎制度、創新調查制度、科研信用制度建設。

建立開放型創新體系

粵港澳大灣區可建設國家科技產業創新中心，推動創新資源集聚，增強轉化能力，推動科技與產業、市場、資本高效連接，深化高校科技管理體制改革，營造科技創新的良好環境；鼓勵支持國家重點科研專項成果的產業化，建立科學研究成果產業化評估機制。

圖 5.5 2014 年全國城市科研成果評分 (WFC 指數)



資料來源：英國《自然》期刊編製的中國自然指數：www.nature.com/nature/supplements/nature-index-2015-china/index.html#editorial

1. 鼓勵核心新興產業關鍵技術跨地域合作創新

在大灣區內建立空間相聯、產業相關的開放型區域創新體系，開展產業區域分工協作，形成產業鏈延長和產業互補、融合的發展格局；加強粵港澳科技創新合作，深入推進粵港澳大灣區科技創新走廊、深港創新圈建設，制定粵港澳科技融合發展計劃；讓香港在國際化的稅制、法制，以及知識產權保護等方面的獨特優勢與灣區內產業配套完善的優勢充分對接，匯聚世界級創新人才和創新資源，形成港深核心新興產業研發中心，輻射全個大灣區，實現關鍵的技術跨地區合作。

2. 推動創新中心與製造基地密切合作

在大灣區內建設若干具有強大帶動力的創新型城市和區域創新中心，增強製造業設計、製造、材料、品質體系的綜合競爭力，形成從創新源頭到產品設計、生產的全產業鏈競爭優勢；支援灣區內各市積極參與國家自創區建設並創建創新型城市；實行「兩推動」策略，密切產業空間集聚，實現優化佈局，全面提升灣區的研究開發和先進製造業的整體能力。推動總部—研發—製造全產業鏈在粵港澳大灣區集聚；推動總部、研究開發和製造過程，按照城市發展水平和產業特徵進行差異化配置。

3. 提升高校研究機構的創新能力

提升大學科學研究與產業發展結合的能力，建立大學與產業界在創新領域的雙向回饋機制；進一步發揮高等學校、科研院所所在科學發現、原始創新的引領作用；鼓勵建立多科學結合的、產學研結合示範基地，建立科技成果轉化、孵化平台，促進高校科技企業的發展；支持重點學科、重點實驗室按照產業技術發展方向進行前瞻佈局和結構調整，加速高校科技創新平台的建設步伐；實施創新人才培養工程，充分發揮高校研究生作為科研生力軍的作用；深化高校科技管理體制改革，營造科技創新的良好環境。鼓勵支持國家重點科研專項成果的產業化，建立科學研究成果產業化評估機制。

建設特色鮮明的產業創新帶

在大灣區內強化企業創新主體地位，全面深化產學研協同創新，以創新引領產業轉型升級，推動科技創新、產品創新、管理創新，催生更多新產業、新業態，推動產業向中高端躍升。

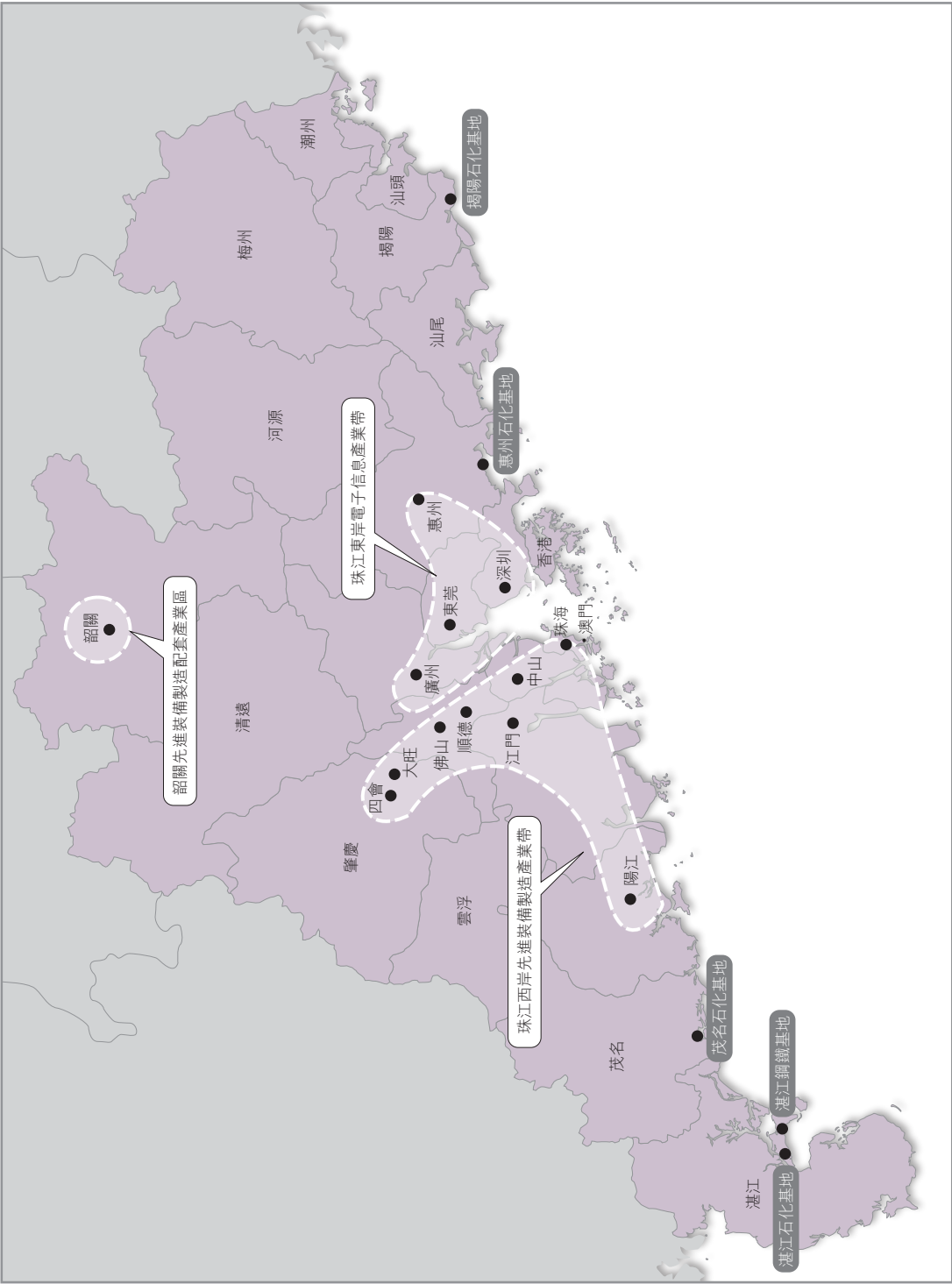
1. 加快建設港深莞創新數位技術與金融科技產業創新帶

以港深為核心，大灣區集聚世界級優質創新資源，提升大灣區內部創新活動的「密度」和「濃度」，實現粵港澳大灣區內部創新資源自由流動，形成更加密切交流合作與創新互動的港深核心都市區；促進金融科技快速健康創新發展；加速港深莞數位與產業的融合，切實發揮數字產業創新的驅動作用，將數位轉化為生產力；促進深港金融科技中心、數位技術中心、生物技術研發中心建設，拓展晶片設計、裝備、模組製造及下游終端和應用開發產業鏈，在珠江東岸打造創新數位技術與金融科技產業創新帶；促進形成創新能力強、產業分工合理、體系完備的世界級創新城市群。

2. 構建珠江西岸先進裝備製造創新帶

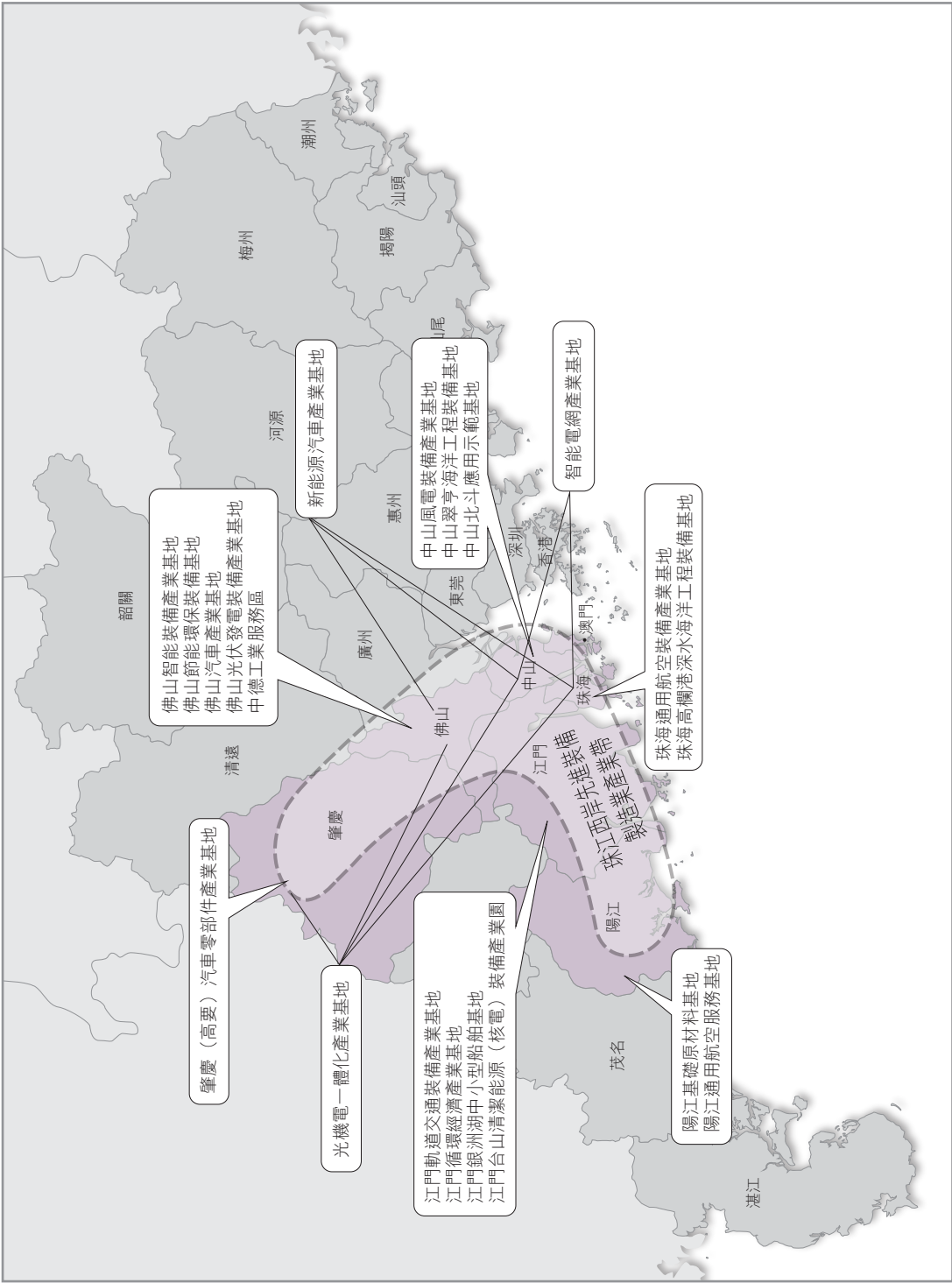
優化製造業佈局。粵港澳大灣區應全面提升製造業市場，以深港為核心的數位資訊技術創新能力，強化超大城市和大城市的

圖 5.6 粵港澳大灣區產業創新帶規劃圖



資料來源：廣東省國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要。

圖 5.7 珠江西岸先進裝備製造產業帶



資料來源：廣東省人民政府辦公廳關於印發《珠江西岸先進裝備製造產業帶佈局和項目規劃（2015-2020 年）》的通知。

總部經濟和創新集聚能力，推動珠江西岸先進裝備製造產業帶的數位化與高端化，推進珠江兩岸製造業錯位協調發展，以珠海、佛山為龍頭，加快建設珠江西岸先進裝備製造產業帶，重點打造智能製造、新能源汽車、高性能船舶與海洋工程裝備、軌道交通裝備、通用航空裝備等先進裝備製造產業集群；建設珠江西岸先進裝備製造配套產業區，培育特鋼產業集群；建設綠色、安全、高效的沿海重化產業帶，突出發展石化中下游產業和高附加值精品鋼材，建設惠州、茂名、揭陽、湛江四大石化基地和產能超千萬噸級的湛江鋼鐵基地。

3. 構建沿海海洋經濟產業創新帶

一、優化海洋開發空間佈局。大灣區應加快建設「軸帶地區」海洋經濟優化發展區和東西沿海海洋經濟重點發展區，積極構建粵港澳、粵閩、粵桂瓊三大海洋經濟合作圈。以「六灣區一半島」為單元，重點建設一批集中集約用海區、海洋產業集聚區和濱海經濟新區，推動海陸空間統籌利用試點，構建海洋經濟新格局。

二、構建現代海洋產業體系。大灣區應提升及改善具傳統優勢的海洋產業，培育壯大海洋新興產業、高端臨海產業，加快發展海洋服務業，加快湛江、茂名、汕尾等現代海洋產業集聚區建設，深入推進科技興海，加強海洋科技創新平台建設，創新海洋資源開發管理方式，加快現代漁港建設。

三、強化海洋資源環境保護。大灣區應劃定海洋生態紅線和近岸海域禁填區、限填區，嚴格控制開發程度，強化海洋污染防治和生態管控，構建藍色生態屏障；加強海洋綜合管理，積極參與維護國家海洋權益。

第六章

粵港澳大灣區 打造世界灣區經濟新高地

譚剛

深圳市委黨校副校長、教授

申勇

深圳市委黨校決策諮詢部主任、教授

中國灣區經濟發展的新時代正在到來。如果說紐約、三藩市、東京是全球灣區經濟發展的典範，那麼可以認為粵港澳大灣區正在成為中國發展灣區經濟的先行者。

本章原載於《深圳特區報》，2017年3月14日。

以中央「一帶一路」戰略部署為指導，以粵港澳合作為動力，立足泛珠三角廣闊區域，遵循國際一流灣區經濟發展規律，堅持開放引領、創新驅動、生態優先、法治築基，不斷增強粵港澳大灣區的資源配置功能、集聚外溢功能、國際開放功能、互聯互通功能，把粵港澳大灣區建設成為中國進一步推動對外開放的示範區、東南沿海城市群的引領區、參與「一帶一路」推動世界經濟發展的樞紐區和世界灣區經濟的新高地。

2017年3月5日，李克強總理在政府工作報告中首次提出要研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃。在此之前，2015年3月國家頒佈一帶一路願景與行動計劃，首次在國家戰略層面提出打造粵港澳大灣區；2016年3月國家「十三五」規劃再次提出推動粵港澳大灣區建設。以此為標誌，中國灣區經濟發展的新時代正在到來。如果說紐約、三藩市、東京是全球灣區經濟發展的典範，那麼可以認為粵港澳大灣區正在成為中國發展灣區經濟的先行者。

灣區經濟是依託共用灣區形成的開放型區域經濟高級形態

縱觀世界灣區經濟發展歷程和成功案例，我們認為，灣區經濟是依託共用灣區形成的開放型區域經濟的高級形態。

首先，灣區經濟的前提是開放經濟。紐約灣區、三藩市灣區和東京灣區之所以能夠成功，一個非常重要的前提就是開放和對外貿易。

其次，灣區經濟必須具備「擁海抱灣」的獨特地理條件，這是灣區經濟區別於一般沿海經濟的重要前提。由於「擁海抱灣」，灣區具有比一般沿海地區更優越的生態和區位，包括避風、水深和防凍等優點。由於灣區是共用的且由不同主體所共同佔有，灣區經濟不同主體就有可能依託灣區建設港口群，這就是灣區經濟與沿海經濟區域最不同的地方。

再次，灣區經濟本質上仍然是區域經濟，表現為「合群連河」。所謂「合群」，就是要與周邊城市連成一體而成為共生經濟體，這是由灣區經濟本身擁有一片共用海域水體決定的。由於有了一片合適的共用海域水體，灣區就會形成多個不同功能的城

市，從而形成相當規模的城市群。另一方面就是「連河」，即在主要依賴水運的情況下，國內外產品主要通過灣區出入所連接的內河，然後再進出廣闊內陸腹地。

灣區經濟不同於普通沿海經濟，也不同於普通城市群經濟。如果我們將沿海比作圍棋中的「銀邊」，灣區就是「金角」，灣區經濟依附「金角銀邊」從而構成開放型區域經濟的高級形態。

粵港澳大灣區疊加效應明顯、實力雄厚

粵港澳大灣區作為灣區經濟在中國的實踐，是一種複合疊加型灣區經濟體，存在着不同於其他類型灣區經濟的疊加效應。

一是粵港澳大灣區本身構造可以分為三個層次，形成差異化疊加效應。粵港澳大灣區的核心層次是珠三角的九個城市加上香港和澳門，也就是通常說的「9+2」城市群。據初步測算，這一核心區域 2016 年經濟總量超過 9.11 萬億元人民幣、約 1.37 萬億美元，其中珠三角九市合計近 6.8 萬億人民幣，正在逐步接近全球發達灣區經濟體經濟規模；第二個層次主要是廣東加上港澳地區，這一區域除包括核心區外，還包括汕尾、汕頭、揭陽、河源、陽江等廣東其他地區，目前這些區域儘管處於欠發達狀態，但這些地區為粵港澳大灣區提供了廣闊腹地；第三個層次可以延伸到福建、廣西、海南和台灣，依託東南沿海灣區資源，以粵港澳大灣區核心區為核心，以廈門灣區為東翼和北部灣區為西翼，形成「一核引領、雙翼齊飛」的發展態勢，並帶動江西、湖南、貴州、雲南、四川等區域發展。

二是粵港澳大灣區由處於不同制度框架之下的區域構成，形成體制的疊加效應。粵港澳大灣區不但擁有一國兩制方針下的香港和澳門兩個特別行政區和自由港，而且還有深圳、珠海兩個經濟特區，南沙、前海蛇口和橫琴三個自由貿易試驗區，由此形成了包括特別行政區和自由港、經濟特區、自由貿易試驗區等多重經濟體的體制疊加優勢和開放疊加形態，從而能夠產生巨大的經濟和社會能量。

三是粵港澳大灣區由「灣區群＋港口群＋產業群＋城市群」組成，形成組合體疊加效應。從大區域來看，粵港澳大灣區主要是

以環珠江灣區為核心，同時還包括大鵬灣區、大亞灣區等一些周邊灣區。正是由於灣區群的存在，粵港澳大灣區範圍內形成了港口群，如香港港、深圳港、廣州港、東莞港、珠海港等。進一步來看，由於港口群的帶動，灣區內形成了不同的產業集群，目前已經形成了的包括通訊電子資訊產業、新能源汽車、無人機、機器人等高端產業集群，同時也有石油化工、服裝鞋帽、玩具加工、食品飲料等中低端產業集群。由於港口群的存在及產業集群的帶動，這些地區出現了大量移民人群，從而推動了城市化的快速發展，並最終形成不同功能、不同層級的城市群。由於存在上述諸多疊加效應，使得粵港澳大灣區無論是市場化程度還是國際化程度都相對較高，創新能力更為強勁，成為中國對外經貿的視窗、開放型經濟的先行地和城市群發展的引領者。

粵港澳大灣區發展時機成熟、前景廣闊

粵港澳大灣區建設正在成為共識。首先是國家層面的認同。如前所述，2015年3月國家頒佈一帶一路願景與行動計劃，首次在國家戰略層面提出充分發揮深圳前海、廣州南沙和珠海橫琴作用，深化與港澳合作，打造粵港澳大灣區。2016年全國人大批准的國家十三五規劃提出，加快前海、南沙、橫琴等粵港澳合作平台建設，推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設。同時國務院印發深化泛珠三角區域合作指導意見，明確要求與港澳共同打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群。其次，共建粵港澳大灣區已經取得了廣東省及珠三角城市與港澳地區的廣泛認同。早在2011年，廣東省政府公佈環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃，提出以東京灣區、三藩市灣區、紐約灣區為師，建立環珠江口灣區，到2020年發展成為經濟規模超越紐約、東京、倫敦等三大國際都會區的、經濟實力及影響力名列全球最前沿的世界級規模的灣區城市密集群。

與此同時，珠三角各市積極行動起來，深圳、佛山、肇慶、江門、東莞、珠海等多地的政府工作報告都提出融入參與粵港澳大灣區建設。從深圳市推進情況來看，2014年初，深圳市政府工作報告中率先提出「發展灣區經濟」，當年年底市委市政府正式提出大力發展灣區經濟的意見，隨後還與港澳地區簽署共同參與粵港澳大灣區建設備忘錄，尤其是2017年初市委六屆五次全會和政

府工作報告，進一步從加強深港澳合作、打造前海蛇口自貿片區對外開放門戶、建設一帶一路重要樞紐、構建開放發展戰略通道等方面，作出了共建粵港澳大灣區的具體部署。

粵港澳大灣區具備發展的基礎和條件，目前粵港澳大灣區在體制機制、基礎設施等方面都走在全國前面，具有發展灣區經濟並與全球發達灣區競爭的能力。

國際上發展灣區經濟的成功經驗可供粵港澳大灣區借鑒。日本東京、美國紐約和三藩市等灣區城市群，充分利用獨特的「擁海抱灣連河」的灣區地理優勢，形成了「港口群＋產業群＋城市群」的疊加效應，通過不斷拓展周邊腹地，建成了國際金融、航運、貿易、創新和先進製造業中心，並引領全球經濟。這些國家發展灣區經濟的實踐和經驗為我們提供了十分重要的借鑒。

將粵港澳大灣區建立為世界一流灣區

首先，要確立粵港澳大灣區的戰略定位。以中央一帶一路戰略部署為指導，以粵港澳合作為動力，立足泛珠三角廣闊區域，遵循國際一流灣區經濟發展規律，開放引領、創新驅動、生態優先、法治築基，不斷增強粵港澳大灣區的資源配置功能、集聚外溢功能、國際開放功能、互聯互通功能，把粵港澳大灣區建設成為中國進一步推動對外開放的示範區，東南沿海城市群的引領區，參與一帶一路推動世界經濟發展的樞紐區，世界灣區經濟的新高地。

其次是進一步加強粵港澳合作。一是充分發揮香港、澳門的特殊作用，推動泛珠三角特別是廣東與港澳在重大基礎設施、產業、重大合作平台、社會事務方面更緊密合作，開展多層次的合作交流。二是推進粵港澳大灣區重大基礎設施一體化建設，建設現代化綜合交通運輸體系，構建能源供應保障體系，完善資訊基礎設施。三是促進粵港澳三地共同培育對外開放新優勢。積極融入一帶一路建設，充分發揮廣東自由貿易試驗區的示範帶動作用，推動口岸和特殊區域建設。四是共建宜居宜業的優質灣區生態，協同推進粵港澳區域生態文明建設，加強跨區域流域水資源水環境的保護，加強大氣污染的綜合治理，使生態環境協同保護和治理機制更健全。五是促進區域創新驅動發展，鼓勵和支持社

會資本在粵港澳大灣區範圍內設立創業投資基金，激發區域創新創業的活力，大力發展眾創空間，支援建設創新創業平台，促進泛珠三角區域大眾創業、萬眾創新。六是在一國兩制方針政策指導下加強粵港澳區域社會事業合作，促進教育、文化、醫療衛生、人力資源和社會保障、旅遊、社會治理等方面跨區域合作。

第三，切實發揮廣東自貿試驗區先行先試作用，依託前海、南沙和橫琴三大支點，發揮自貿區、經濟特區、國家級新區、綜合配套改革試驗區等綜合優勢，以國家一帶一路戰略樞紐為導向，加強與港澳地區合作，加快建成粵港澳大灣區門戶樞紐。

第四，創新粵港澳跨境基礎設施建設模式，推動粵港澳大灣區內基礎設施互聯互通。一是繼續發揮多港聯動效應，以深港世界級海港樞紐功能為依託，聯合南沙等輻射範圍內的幹線機場和港口，形成粵港澳超級港口群，加快港口轉型升級步伐，提高國際中轉業務的比重，設立國際採購、國際配送平台，形成區域生產的服務中樞與亞太綜合交通樞紐，強化粵港澳大灣區國際貿易集成功能，提升貨物貿易平台效能，實現貿易、產業及資本在粵港澳大灣區內的循環流動，增強深港組合港的全球航運中心功能。二是依託香港、廣州和深圳三大國際機場，構建灣區內多層次航空運輸體系，拓展航空配套服務市場，加強互利合作共贏，不斷增強和擴大國際空港輻射功能。四是充分利用和發揮粵港澳三地資訊企業聚集、資訊產業發達、資訊技術領先的顯著優勢，加快規劃佈局一流資訊基礎設施，建設國際資訊網絡核心節點，提高珠三角地區資訊互聯互通功能，增強國際資訊港節點功能。五是發揮即將開通的港珠澳大橋的作用，以區域交通運輸一體化為目標，編制綜合交通體系總體規劃，統籌考慮重大交通基礎設施佈局、管理模式、線網走向，加快建設高速鐵路城際軌道交通網絡、高速公路網絡、高等級內河航道網絡等具有現代化水平的陸路、水路交通網絡。

第七章

建立深莞惠國家級新區 構造粵港澳大灣區核心港 深莞惠世界級都市圈

汪海

江蘇省社會科學院經濟研究所研究員

隨着「亞洲世紀」到來，以港深莞惠大都市圈為核心的
粵港澳大灣區將極大提升中國核心競爭力，有力引領中國發
展成全球經濟強國。

深圳處於內地與香港合作的前沿，在粵港澳大灣區建設中能發揮關鍵作用。為解決深圳空間狹小的困境，可在深圳北部、東莞南部和惠州西部設立「深莞惠國家級新區」，推動同城化合作建設深莞惠都市圈。深圳是世界級高科技製造業中心，依託深莞惠都市圈加強粵港澳合作，能建設像三藩市大灣區那樣的世界級科技創新中心。香港是國際金融貿易中心，以深圳前海蛇口自貿區為平台推動深港融合發展，可建立像紐約大灣區那樣的世界級現代服務業中心。深莞惠都市圈與香港深化合作，可共建像東京大灣區那樣的港深莞惠世界級大都市圈，有力促進粵港澳大灣區發展。

深莞惠國家級新區

改革開放以來，深圳從小縣城崛起為擁有上千萬人口的超大城市。隨着人口和產業大規模集聚，發展空間不足的矛盾日益突顯。深圳土地面積僅 1,997 平方公里，是中國內地空間最狹小的大都市，人口和經濟密度遠超其他副省級以上的城市。深圳市在「十三五」規劃中預期 2020 年人口將增長到 1,480 萬，人口密度更會超過世界人口最密集的大都市香港。

空間狹小制約深圳發展

深圳是中國人口增長最快的超大城市，由於空間狹小，房地產供地卻最少。2016 年中國城鎮房地產供地 10.75 萬公頃，^[1] 全國城鎮常住人口人均供地 1.36 平方米。按此計算深圳房地產供地應超過 1,500 萬平方米，但實際供地僅 264 萬平方米，其中住宅供地只有 21 萬平方米，^[2] 總量不及許多小城市，與巨大市場需求相比更是杯水車薪，必然引發房地產市場價格暴漲。深圳房價在近一年半時間內上漲一倍多，^[3] 漲幅居全球城市之首。^[4] 飆升的房價急劇增加城市營商成本，連華為等世界知名的高科技企業也已外遷部分總部機構。狹小的空間還制約深圳中心城市功能和綜合競爭力，也使科學教育、醫療衛生等社會事業發展滯後，缺少世界一流大學和科研機構的知識、人才支撐，成為建設國家創新型城市最薄弱的「短板」。要補齊「短板」，便需要擴大城市發展空間。

構建深莞惠大都市圈有助突破空間狹小困境

深圳與周邊的東莞、惠州山水相連，共建大都市圈有深厚基礎。東莞土地面積大於深圳，惠州更比深圳大六倍，人口和經濟密度遠低於深圳。深圳要突破空間狹小的困境，必須構建深莞惠大都市圈。

2009 年深莞惠三市召開聯席會議，揭開一體化合作新篇章，以後又加入汕尾、河源兩市，成立了深莞惠經濟圈（3+2）的合作機制。深莞惠經濟圈建立以來，取得很多成就，但仍不能適應建設同城化大都市圈的高水平要求。深莞惠經濟圈屬於鬆散型合作機制，在現有行政的分割體制下，由城市政府部門制定的規劃協議，往往因缺少協調和監督機制的保障而流於形式化。深莞惠合作重要項目如連通三地城軌建設、邊界地區開發等，至今未取得突破性進展。有學者認為，深莞惠一體化是珠三角一體化的組成部分，但現在一體化走向並不明確，需在更高層面進行強而有力的推動和協調。^[5]

建立深莞惠國家級新區

國家級新區是由國家批准設立且承擔重大改革開放和發展戰略任務的綜合功能區，自上海浦東新區成立以來，中國已設立了多個國家級新區。這些新區多處在大城市郊區，是中國為發揮大城市的輻射帶動作用，通過推進城市郊區化構建大都市圈，對城市和區域經濟進行空間重構和功能再造而實施的戰略舉措。國家級新區在區域以至全國經濟發展中發揮了示範引領作用。深圳為了在國家改革開放和發展中擔當重任，須打破行政壁壘，建立深莞惠國家級新區，深入推進一體化合作，進而構建同城化的深莞惠都市圈。

深莞惠新區重點在推進跨境區域的一體化整合，因此空間範圍可劃為深圳北部、東莞南部和惠州西部交界地區，包括深圳市寶安、龍崗、龍華、坪山 4 區和光明、大鵬 2 新區，東莞市虎門、厚街、長安、沙田、大嶺山、松山湖、塘廈、樟木頭、清溪、黃江、鳳崗 11 鎮，惠州市惠陽區和大亞灣開發區，土地面積 4,000 多平方公里。除去難以開發的山地，有利城市化發展的規劃區約 2,000 平方公里，與天津濱海新區等相近。

同城化的深莞惠大都市圈

在深莞惠交界地區設立打破行政分割的跨境國家級新區，有利協調和保障一體化合作，推進區域經濟的空間重構和城市功能再造，提升深莞惠三市的綜合競爭力，並為建設深莞惠同城化都市圈打下良好基礎。

建設深莞惠國家級新區的基本思路

深莞惠新區發展目標應是成為世界級高科技研發創新中心的核心功能區。新區的建設思路如下：

一、推進區域一體化整合和經濟空間重構。深莞惠新區可分為西部、中部、東部三大板塊。西部地處珠江口東岸，包括深圳市寶安區和光明新區，東莞市虎門、厚街、長安、沙田、大嶺山和松山湖六鎮，是經濟最發達區域。中部有深圳市龍崗區、龍華區、坪山區，東莞市塘廈、樟木頭、清溪、黃江和鳳崗五鎮，以及惠州市惠陽區，土地面積最大。東部為深圳市大鵬新區，惠州市大亞灣開發區，海洋開發空間廣闊。深莞惠新區可據不同區情發揮優勢調整產業結構，推進區域一體化的整合。

二、跨界連接交通網絡和跨界共建基礎設施。打通因行政分割造成的邊界「斷頭路」，連接深莞惠三市軌道交通網規劃，共同規劃建設機場、港口、鐵路等基礎設施。

三、在新區西部打造珠江口東岸高科技創新走廊。珠江口東岸有深圳高新區、深圳大學城、松山湖科技園、東莞高新區等，是創新資源最密集地帶。新區需統一規劃打造珠江口東岸高科技創新走廊，推動新區建設世界級高科技研發中心。

四、新區中部構建深莞惠跨境高科技產業帶。新區中部是深莞惠邊界犬牙交錯、行政分割最嚴重的區域，跨境合作潛力也最大。目前已在三市交界處打造「坪新清」產業合作區，但仍有很大拓展空間。在「坪新清」地區南部正建設龍崗國際大學城，已引進多所國際知名高校，規劃面積卻僅三平方公里。而相鄰的東莞市鳳崗鎮有八十多平方公里，可與龍崗共建「龍鳳國際科教城」，集聚全球創新資源。在「坪新清」地區東部，深圳「東進戰略」橋頭堡

坪山區與惠州市惠陽區緊密相連。隨着區域合作深化，新區中部將連為一體，成為又一高科技產業帶。

五、在新區東部打造海洋經濟發展帶。東部大鵬灣已建成世界級集裝箱樞紐港，大亞灣也已建成世界級石化產業基地，新區可依託海港發展航運物流產業和先進製造業，建設海洋科技基地和濱海生態旅遊勝地，打造大鵬半島深港旅遊合作區和稔平半島國際度假區。

以深莞惠國家級新區為基礎構建同城化深莞惠都市圈

深莞惠同城化首先要構建發達通勤鐵路網，建立「軌道上的的一小時都市圈」，具體構想如下：

一是整合地鐵、通勤鐵路、城際鐵路等城市交通網，在城市中心區建設深圳羅湖、福田、前海和東莞、惠州五大「中央車站」綜合交通樞紐。

二是像北京建設鐵路北京站至北京西站地下直徑線那樣，以通勤鐵路幹線貫通羅湖、福田、前海三大「中央車站」及鐵路鹽田站。

三是像東京建設都市圈交通主軸——鐵路山手環線那樣，對平南鐵路、平鹽鐵路和廣深鐵路深圳段進行通勤化改造，形成連通羅湖、福田、前海、深圳西站、深圳北站、深圳東站、鹽田站及各商業中心的城市中心區通勤鐵路環線。

四是借鑒東京以優惠政策吸引民間資本建設經營通勤鐵路的經驗，把城市中心區通勤鐵路環線上的主要車站，向民營鐵路開放接軌，引進民資建設深莞惠「中央車站」，交叉輻射都市圈各地的通勤鐵路，讓民資開發商不僅從事通勤鐵路經營，還在鐵路沿線開發房地產、購物餐飲、旅遊觀光等產業，既為鐵路增加客流，又利用鐵路客流開發消費市場，沿鐵路形成大規模中低價位的住宅區和生活服務商圈。

五是借鑒荷蘭建設以城市「中央車站」為樞紐、以連通各城市通勤鐵路環線為主軸的蘭斯塔德（Randstad）環形多中心大都市圈的經驗，加快建設深莞、莞惠、深惠環形城際鐵路，並對廣深、廈深、京九鐵路深莞惠段及惠大鐵路進行通勤鐵路的環線化改

造，利用同方向高鐵、城鐵建成後這些鐵路的運力，在城市通勤高峰期開行通勤列車，形成都市圈城際鐵路和通勤鐵路環線，進而構建以深莞惠「中央車站」綜合交通樞紐為核心，以城際鐵路和通勤鐵路環線為主軸，相互聯繫快捷方便的多中心環形大都市圈。

未來的深莞惠大都市圈，可以城際鐵路、通勤鐵路和高速公路為主軸形成「三橫三縱」的六大產業和城市帶，並以「三橫三縱」產業城市帶的交匯節點為核心，形成九大城市中心區，進而構成「田」字形的多中心、多環線都市圈空間結構。其中三條橫向產業城市帶由南到北分別是：

1. 深圳中心城橫向產業城市帶：從深圳灣到大鵬灣，有前海、福田—羅湖和鹽田三大城市中心區，是都市圈核心區。
2. 深莞惠新區橫向產業城市帶：即深圳市北部、東莞市南部和惠州市東部交界地帶，以深圳市寶安區和東莞市虎門中心鎮，深圳市龍崗區和東莞市塘廈中心鎮，深圳市坪山區和惠州市惠陽區為三大城市中心區。
3. 沿東江橫向產業城市帶：以東江莞惠段沿江平原為主打造沿江產業城市帶，其西部現有東莞城市中心區，東部有惠州城市中心區，還可以莞惠交界處的東莞市常平中心鎮和惠州市仲愷高新區的西區為核心，建設沿江中部跨境城市中心區——莞惠新城。

三條縱向產業城市帶自西向東分別是：

1. 珠江口東岸縱向產業城市帶：從深圳灣的前海城市中心區沿珠江口東岸向北，經寶安—虎門城市中心區到東莞城市中心區。
2. 廣深鐵路沿線縱向產業城市帶：從深圳市福田—羅湖城市中心區沿廣深鐵路向北，經龍崗—塘廈城市中心區到莞惠新城中心區。
3. 沿淡水河縱向產業城市帶：從大鵬灣的鹽田城市中心區向北，經坪山—惠陽城市中心區，再沿淡水河到惠州城市中心區。

「三橫三縱」產業城市帶上的九大城市中心區各有特色，分工互補，通過城際鐵路、通勤鐵路等組成多條橫向、縱向和環形綜合交通走廊，可在一小時內實現快捷互通，構成「田」字形的深莞惠多中心都市圈。在深莞惠都市圈「田」字形空間結構的內部核心區，有羊台山、梧桐山、大嶺山、銀瓶嘴山和松山湖、深圳水庫等青山綠水，構成生態良好的都市圈「綠心」。由「綠心」向外，有眾多河流連通都市圈周邊深圳灣、大鵬灣、珠江口等寬廣水域。將來沿江河建設綠化帶，成為都市圈「綠心」輻射周邊「藍色水域」的開放型「綠楔」，有利都市圈內外水體交換、大氣對流，為都市圈提供優良發展環境。

深莞惠都市圈面積 15,800 平方公里，現有人口 2,500 萬，人口密度只有 1,580 人 / 平方公里，僅為深圳市的四分之一，東莞、惠州房價更不及深圳的四分之一和五分之一。只要構建深莞惠都市圈，深圳便可走出空間狹小的困境，開闢發展新天地。都市圈形成基於軌道交通的多中心結構，比依賴汽車交通的單中心城市更能以低成本、低價位倍增城市中心區的商務用房、城市郊區居住用房的供應，有力遏制房價、地價等不合理上漲，降低營商成本，吸引國內外企業和人才投資創業。構建深莞惠同城化都市圈可吸引外來人口在深圳就業，而在房價和戶籍門檻較低的東莞、惠州購房入戶，制約深圳提升競爭力的主要瓶頸，即阻礙人才聚集的房價、戶口「高門檻」難題都可迎刃而解。深圳大量人口、產業向東莞、惠州轉移，東莞、惠州也可騰籠換鳥，把傳統製造業外遷到汕尾、河源，實現深莞惠經濟圈(3+2)的共同發展。

粵港澳合作共建世界級高科技創新中心

建設深莞惠都市圈，不僅要推進經濟空間重構，還要實行城市功能再造，提升核心競爭力——科技創新力，打造世界級高科技創新中心。

深莞惠都市圈有兩大創新資源集聚帶。一是縱向的珠江口東岸科技創新走廊。這一地帶的高新區、高技術企業林立，其北端與廣州交界處，又有廣州開發區、大學城和高新區，南端經深圳灣大橋則可直通香港，是珠三角最重要的創新發展帶。另一創新資源集聚帶是橫向沿深莞惠交界地帶的科技創新走廊，有松山湖科技園、龍崗國際大學城、大亞灣開發區，還有華為、比亞迪等

高科技企業和香港中文大學等知名高校新校區。在深中通道、中山—虎門—龍崗城際鐵路等建成後，這一走廊便可連通廣州南沙新區及珠江口西岸，成為珠三角又一創新資源集聚帶。上述兩大創新走廊呈「十」字形交匯在粵港澳大灣區的灣頂部位，即寶安—虎門地區。該區緊鄰深圳國際機場和虎門大橋，有多條高鐵、城鐵、高速公路通達珠三角各地，水陸空交通便利。尤其是羊台山風景區到大嶺山森林公園之間，河谷平原縱橫交錯，眾多水庫點綴其中，是風景優美的「湖畔綠谷」，區位條件和自然環境與美國三藩市大灣區頂部的矽谷極其相似。

中國北京、上海已確定要建設「具有全球影響力的科技創新中心」，在經濟發達的珠三角，粵港澳合作有條件共建華南「具有全球影響力的科技創新中心」。可對地處珠三角核心部位的寶安—虎門地區進行高水平規劃開發，調整優化產業和空間結構，面向國內外引進一流大學、科研機構、高科技企業，集聚全球創新資源，打造「珠三角矽谷」核心區。進而與廣州南沙新區、中山火炬高新區、珠海高新區及港澳合作，共建粵港澳大灣區高科技創新帶和像三藩市大灣區那樣的世界級科技創新中心，強力引領「中國製造」向「中國創造」轉型升級。

前海蛇口自貿區

建設粵港澳大灣區的一個主要目標是加強內地與香港合作，發揮香港的獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。深圳處於內地與香港合作的前沿，深港合作重點在深圳前海蛇口自貿區。以自貿區為平台實施特殊開放政策，可以促進深港融合發展，進而構造港深莞惠世界級大都市圈。

深圳前海蛇口自貿區有助推進內地與香港跨境合作

前海蛇口自貿區緊鄰香港，對外開放首先要連接香港自由港，而建立成熟完善的自貿區體制機制也要連接香港自由港，推進深港經濟融合，更應對港高度開放。前海蛇口自貿區儘管距深港間的深圳灣口岸僅一公里多，卻沒有對港放開「一線」，香港人員、貨物還要通過多重關卡才能進出自貿區。如果自貿區本身對香港交流都不便利，又怎能推進內地與香港投資貿易便利化？

深港合作以至粵港澳大灣區合作的核心領域，是以金融業為主的現代服務業。現代服務業對營商環境有很高要求，香港作為「金融自由港」，更要求資金自由流動、外匯自由兌換、企業自由經營。前海蛇口自貿區只有打造「第二中環」，即營造類似香港中環CBD (Central Business District) 那樣的發展環境，才能吸引香港金融業等高端服務業大規模北進。

「金融自由港」與「第二中環」

在前海蛇口自貿區打造「金融自由港」、構建「第二中環」的具體構想，一是擴大空間，把自貿區蛇口園區向東西兩側擴展，即擴大到南山半島南部的東濱路以南地區，西側與前海園區連成一片，東側和深圳灣口岸區連為一體，整個自貿區可擴大到近 50 平方公里。其中圍網部分包括東濱路以南的前海園區南部和整個蛇口園區，以深圳灣口岸區為劃分自貿區與香港之間的海關監管「一線」，以東濱路為劃分自貿區與內地之間的海關監管「二線」。二是提升功能，利用前海和南山半島三面環水、並有深圳灣大橋直通香港的有利條件，對香港「放開一線」，對內地「管好二線」。

在自貿區內實施類似香港的自由港政策，對香港人員、貨物等實行開放，即香港人員、貨物可憑有效居民身份證件和貨物申報單，免除海關檢查，自由進入自貿區，並可在自貿區內自由經營，但出區進入內地仍需進行關檢。內地人員也可憑有效居民身份證件進出自貿區。內地商品、貨物等進區視為出口；自貿區商品、貨物等到內地視為進口。以深圳灣口岸區為「人員自由港」，即香港居民可通過深圳灣口岸自由進出自貿區。以蛇口等港區為「商品自由港」，境外商品可自由進出。在蛇口自貿區建設物流會展園區、科技創新區和國際購物區等。在前海園區南部則發展自貿區的核心區「金融自由港」，園區逐步實現境外資金自由進出，貨幣自由兌換，企業自由經營，既可促進中國金融體制改革和人民幣利率、匯率形成機制改革，又可創造與香港中環相似的營商環境，吸引香港金融業等高端服務業聚集，吸引國際銀行、跨國公司總部聚集，讓香港金融中心與深圳金融中心互補發展，讓香港生產服務業與深圳高科技產業、珠三角製造業在自貿區深度融合，共同開拓國內外市場，為珠三角的港資製造業及內地經濟發展服務。

香港能成為國際金融貿易中心，關鍵是實行高度開放的自由港政策。前海蛇口自貿區三面環水、空間有限，有利強化監管；自貿區緊鄰香港，又能高度開放實施類似香港的自由港政策，讓深圳成為「內地香港」，進而促成港深經濟融合，共建帶動粵港澳大灣區發展的港深國際大都會和港深莞惠世界級大都市圈。

「第二中環」對港深莞惠世界級大都市圈的作用

深圳與香港是唇齒相依的「雙子大都市」，以前海灣區「第二中環」為平台推動港深融合發展，未來可建成像東京大灣區那樣的港深莞惠世界級大都市圈。港深莞惠大都市圈土地面積 16,900 平方公里，現有人口 3,200 萬，已佔粵港澳大灣區近二分之一。目前人口密度 1,900 人 / 平方公里，僅為香港、深圳的四分之一和三分之一，港深兩大都市可開闢寬廣的發展空間。未來港深莞惠都市圈如達到東京都市圈 2,700 人 / 平方公里的密度，人口總量可接近 5,000 萬，超過現居世界首位的東京大都市圈，多中心綠心都市圈空間結構還要優於後者。港深莞惠世界級大都市圈能大規模聚集高端要素和高端產業，成為核心都市圈，大力帶動粵港澳大灣區發展。

隨着中國、印度等亞洲大國經濟快速增長，預計到本世紀中葉，包括東亞、東南亞和南亞的亞洲東南部地區，人口和經濟總量將佔世界一半以上，「亞洲世紀」正在到來。「亞洲世紀」的經濟發展樞紐，是指從東京、首爾到新加坡、孟買的眾多國際大都市圈。粵港澳大灣區地處亞洲東南部的核心位置，現有人口 6,672 萬，GDP 1.36 萬億美元。隨着粵港澳大灣區合作深化，未來綜合實力將超過東京、紐約大灣區，佔據「亞洲世紀」經濟發展的戰略制高點。其中港深莞惠國際大都市圈可成為聯繫七十多個英語國家、五十多個亞太國家的國際交流樞紐，澳門—珠海—中山國際大都市圈可成為聯繫近十個葡語國家和八十多個拉丁語系國家的國際交流樞紐，粵港澳大灣區將成為輻射亞太和全球的 21 世紀海上絲綢之路的戰略樞紐。在當代全球化背景下，國際競爭日益表現為國際大都市的競爭，極少數的世界級大都市圈更是在影響和支配着全球經濟和社會生活。隨着「亞洲世紀」到來，以港深莞惠大都市圈為核心的粵港澳大灣區將極大提升中國核心競爭力，有力引領中國發展成全球經濟強國。

註釋

本章原載於《開放導報》2017 年第 4 期。收入本書時略有補充修改。

參考資料

中國指數研究院 (2017)。〈2016 年中國 300 城市土地市場交易情報〉。<http://land.fang.com/report/11041.html>

王惜夢 (2016)。〈深圳 2015 年房價漲幅領跑全球〉。www.cankaoxiaoxi.com/finance/20160326/1110637.shtml (瀏覽日期：2018 年 1 月 12 日)

喬思偉 (2017)。〈2016 年國土資源主要統計資料發佈〉，《中國國土資源報》。2 月 13 日。

馮焱東 (2016)。〈房地產調控節奏該變了〉，《經濟觀察報》。4 月 10 日。

劉媚、嚴鐸、蔡雯、劉凡 (2013)。〈深莞惠聯席會議輪流坐莊缺協調〉，《南方都市報》。3 月 14 日。

產業合作的新機遇和新模式

第八章

促進粵港澳大灣區金融業合作創新

朱岩

一國兩制研究中心研究主任

在內地資本市場適度有序開放的同時，香港應借粵港澳大灣區發展的契機，積極尋求粵港澳大灣區的全方位金融合作，在支持粵港澳實體經濟發展的同時，壯大香港作為金融中心、離岸人民幣中心地位和國際資產管理中心的功能。

粵港澳大灣區金融業合作的背景和意義

從全球角度看，自金融危機以來，全球經濟正在轉入新一輪調整期。全球經濟增長乏力，國際貿易疲軟，投資速度放緩，國際化進程頻頻受阻，全球資本流動出現從新興市場國家流向發達國家的拐點性變化。而在這種大背景下，灣區經濟卻以其強大的經濟活力和產業帶動能力，佔領全球經濟制高點，發揮着全球資源配置功能，成為世界經濟引擎，引領全球技術變革。灣區經濟匯聚了新形勢下發展的焦點，有培育新經濟增長點的巨大潛力，為新一輪國際競爭提供了新的發展模型。目前世界上三大灣區金融業高度發達，世界市值排名前三大的證券交易所，即紐約證券交易所、納斯達克證券交易所和東京證券交易所均匯集於灣區地帶。灣區活躍的經濟氣氛滋養了發達的金融行業，而金融行業壯大後又可支撐灣區的可持續發展。

對國家而言，2017 年政府工作報告明確提出「要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能」。粵港澳大灣區戰略下，金融領域的合作可謂至關重要，具有全域帶動作用。2017 年 7 月 1 日，粵港澳三地政府和國家發改委在習近平主席見證下簽定粵港澳大灣區合作框架協議，指出鞏固和提升香港的國際金融中心地位、強化全球離岸人民幣業務樞紐地位和國際資產管理中心功能是該協議的重要合作目標。在新形勢下，粵港澳大灣區金融合作的深化發展，對「一帶一路」建設、構建開放型金融體制和提升粵港澳大灣區整體競爭力均具有重要作用。

雖然現時香港與大灣區城市在產業合作和大灣區生活圈建設上進展順利，但是由於內地資本市場資本賬戶尚未對外開放，故粵港澳大灣區的資本市場仍然相對獨立，跨境資本仍有諸多限制，不利於粵港澳大灣區實體經濟共同項目的集融資和灣區金融業的縱深發展。對於香港而言，這不僅是挑戰，更是機遇。在內地資本市場適度有序地開放的同時，香港應借粵港澳大灣區發展的契機，積極尋求粵港澳大灣區的全方位金融合作，在支持粵港澳實體經濟發展的同時，壯大香港作為金融中心、離岸人民幣中心地位和國際資產管理中心的功能。

粵港澳大灣區金融業合作的優勢

粵港澳大灣區的金融業合作具有紮實的合作基礎和比較優勢。香港作為全球金融中心和最大的離岸人民幣中心，佔有國際金融市場重要份額，擁有與國際接軌的金融制度、完善的信用體系和世界頂尖的金融人才。截至 2016 年，香港的首次公開招股集資總額為 251 億美元，連續兩年位列全球第一。私募基金總值達 1,185 億美元，在亞洲排行第二。香港宏觀經濟基本面向好，經濟一直穩步向前，2017 年全年經濟表現更有望突破 3.5%，高於過去十年 2.9% 的平均增長率。香港作為世界上最自由的經濟體之一，一直獲外界看好。國際組織和研究機構多次就經濟自由度和競爭力作出評估排名，香港均名列前茅。其中香港連續 23 年蟬聯美國傳統基金會全球最自由的經濟體榜首；連續兩年於瑞士洛桑國際管理發展學院全球最具競爭力的經濟體排名奪冠；香港自 1996 年一直被加拿大智庫菲沙研究所年度世界經濟自由度報告評為全球最自由經濟體。除此之外，香港在世界經濟論壇最新公佈的競爭力報告中的排名，也比去年躍升三位至全球第六。

澳門繼香港之後於 2004 年成為全球第二個人民幣清算中心。另外，澳門還具備向葡語國家宣傳使用人民幣取代美元結算中葡國家貿易的優勢。而廣東省，尤其以廣州和深圳為代表，亦是中國金融中心龍頭，三地在金融行業上聯手，勢必對粵港澳大灣區的金融合作產生巨大的影響力。

實際上，粵港在金融領域的合作在 CEPA（《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》）框架下早已展開。截至 2016 年，在港上市的粵企有 212 家，佔內地在香港上市公司的 22%，總集資額超過 7,080 億港元。2016 年 6 月底，港資銀行機構在廣東設立營業性機構 170 家，覆蓋整個廣東省；廣東證券期貨經營機構在港設立 7 家證券公司、9 家基金公司、3 家期貨公司、1 家股權管理公司。截至 2016 年 6 月底，廣東相關企業赴港發行人民幣債券 55 億元，香港企業在內地交易所市場發行人民幣債券達 105 億元。

另外，大灣區在整個金融產業鏈上具有極強的互補性。香港的融資和再融資市場活躍，監管制度和標準亦與西方類同，而大灣區其他城市則擁有優厚的產業基礎，而深圳近年更已成為國際

高科技競技場上的領跑者。隨着粵港澳大灣區不斷發展，香港與大灣區城市的各方面合作也會有突破性的增長，香港勢必成為大灣區內最被需要的廣泛多元的融資夥伴和走向國際化的平台。

粵港澳金融合作的建議

結合新時期金融行業迅猛發展的實際情況，以及粵港澳三地的發展實際情況，筆者建議可從以下六個方面加強粵港澳大灣區在金融行業的合作：一是打造粵港澳大灣區的多元化金融交易平台；二是聯合推動粵港澳金融創新；三是鞏固灣區全球離岸人民幣業務的樞紐地位；四是攜手重點發展金融科技；五是連接粵港澳金融人才；六是加強大灣區的金融監管合作。

打造粵港澳大灣區多元化金融交易平台

繼「滬港通」後，「深港通」的開通標誌着香港和深圳股票二級市場正式聯通。香港一直以來都是一個以股票市場為主的資本市場。隨着內地金融行業不斷發展，資本市場又快速崛起，香港資本市場需要不斷與時俱進，尋求新的機遇、開掘新產品和不斷完善資本市場的功能要素。

內地與香港基金互認服務平台即是中國資本市場對外開放進入更高層次的重要舉措，對拓寬境內外投資者的投資管道，豐富投資產品和提升投資管理服務有重要助益。另外，相對於股票市場，香港的債券市場由於港府長期依賴財政儲備盈餘，缺乏實體經濟作為支撐，一直未能活化，投資者有限。內地債券市場亦僅允許外資機構通過合資格境外機構投資者（Qualified Financial Institutional Investor, QFII）額度參與銀行同業間的債市。不過，內地和香港相關部門已經宣佈批准的「債券通」，不僅能推動內地債市向國際化水平發展，也使得香港作為連接內地和國際市場的通道作用更加明顯，龐大的內地債券市場無疑也將為香港發展債券市場帶來機遇。未來大灣區不斷完善，產業合作和基礎設施項目等還會陸續開啟，屆時會進一步帶動香港和粵港澳大灣區其他城市的債券市場，因此建議內地與香港雙向「債券通」應盡早及適時地正式開通。

除此之外，香港應把握住發展粵港澳大灣區的機會，向中央爭取三類金融市場的互聯互通。第一是與深圳股票初次融資一級市場互聯互通；第二是港深大宗商品交易市場互聯互通。港交所在 2012 年成功收購了倫敦金屬交易所 (London Metal Exchange, LME)，可以充分借鑒和吸取 LME 的商品期貨交易經驗。目前港交所正在籌備的前海聯合交易中心 (Qianhai Mercantile Exchange, QME)，有望打通內地與香港的「商品通」機制。筆者建議香港按照實際情況，既可以打破香港由於地域和經濟體量小而大宗商品交易受限的制約，又可以彌補內地大宗商品期貨交易超前而現貨交易不足的短板，真正服務大宗商品交易的實體經濟；第三，長期而言，可探討非上市企業股權交易平台的互聯互通。

聯合推動粵港澳金融產品創新

在美元走強的背景下，人民幣兌美元匯率中間價雖然有所波動，但從長遠來看，中央對推動人民幣國際化的方向不會改變。前海在合資格境內投資者境外投資 (Qualified Domestic Institutional Enterprise, QDIE) 與外商投資股權投資 (Qualified Foreign Limited Partner, QFLP) 均取得了不小發展。作為全國首個開展跨境人民幣貸款業務的試點，截至 2016 年底，跨境人民幣貸款備案金額超過 1,100 億元，累計提款 364.57 億元。前海在跨境雙向資金池業務方面，也陸續有所發展。

筆者建議香港和大灣區內的其他城市應積極爭取資本市場合作，深化已有機制，積極推動 RQFII (RMB Qualified Financial Institutional Investor)、QFII、QDII (Qualified Institutional Investor) 等跨境投資業務在灣區發展的同時，鼓勵灣區企業到香港上市、發行人民幣債券和互聯互通，研究開展灣區個人境外投資試點；並爭取在 CEPA 框架下，進一步放寬香港金融機構進入灣區金融市場的條件，支持更多香港金融機構在粵港澳大灣區設立兩地合資全牌照證券公司。

除此之外，筆者又建議將前海試點較為成功的金融制度創新，擴展至整個粵港澳大灣區。香港應聯合大灣區內的其他城市，積極爭取中央的相關政策，將原來規定僅限於在前海註冊成立的企業可以從香港借入人民幣資金，並通過深圳市的銀行業金融機構辦理資金結算，升級為灣區內的合資格企業，然後可從香

港經營人民幣業務的銀行借入人民幣資金，並可以在灣區的所有指定金融機構辦理資金結算。跨境人民幣資金池的操作對灣區企業意義重大，將實現其全球資金的統籌調配和有效監控。2015 年前海開通了跨境人民幣資金池業務試點。長期而言，另建議將這一業務擴展至灣區城市，並首先開通港澳企業離岸帳戶和開展跨境人民幣資金池業務，這在客觀上也會進一步拓寬境外人民幣資金回流的通道，有助於鞏固香港作為離岸人民幣中心的地位。

最後，建議向國家爭取制定大灣區金融行業的負面清單，盡量放寬市場准入，豐富大灣區金融產品，強化大灣區金融市場互聯互通，充分發揮金融市場的投融資功能。這一方面可以降低金融行業的交易成本；另一方面在構建全方位對外開放的新格局下，增強大灣區對國際資本的吸引力。

鞏固灣區全球離岸人民幣業務的樞紐地位

粵港澳地區雖然在人民幣業務均取得了成績，尤其香港雖然佔據了“first mover advantage”（先驅優勢），但是也受到後起之秀諸如新加坡和倫敦的挑戰。目前全球人民幣結算中心已多達十幾家，粵港澳大灣區如何利用香港、澳門和前海全球人民幣結算中心的地位，繼續鞏固灣區在全球離岸人民幣業務的樞紐地位和協助國家實現人民幣國際化亦是重要課題。

離岸人民幣業務發展的關鍵在於是否存在市場需求。港澳地區擁有和前海組合發展更具優勢的離岸中心的需求和潛力。先天地理優勢、歷史悠久的貿易往來及深圳前海和澳門在人民幣業務上的經驗積累，決定了深港澳地區具備從需求到供給再到需求的良性循環條件，可以在滿足了人民幣市場需求的同時，繼續實現自身的擴張。繼而使人民幣市場發展從廣度和深度均有所成，即在擴大業務的同時，深化基金、保險、股票等，以豐富其金融產品。

深圳前海在國內是最先開展跨境人民幣貸款、跨境人民幣資金池業務、以及 QFLP 和 QDIE 等跨境投融資業務的試點區域，已擁有國內在金融業部分領域先行先試的優先權。有效地利用前海這一依託港澳、服務內地、面向世界的自貿區平台，將提高以香港為中心的大灣區離岸人民幣樞紐的輻射作用。

攜手重點發展金融科技

互聯網的大規模應用打破了粵港澳大灣區的傳統地理邊界，使得灣區內的各種創新要素得以更便捷有效地連接起來。粵港澳大灣區有潛力發展成為一流的科技灣區。香港可以利用自身金融和科技服務業發展優勢，與灣區其他城市，尤其是深圳，攜手重點發展金融科技，協助灣區成為一個層次更立體、覆蓋鏈條更全面的科技灣區。在德勤 2017 年全球金融科技城市的評分報告中，香港全球排名第五位，深圳全球第三十位，深港具有聯合打造全球領先的金融科技的巨大潛力。

目前廣東省和內地其他省市普遍使用的微信和支付寶流動支付功能，要求用戶綁定內地銀行卡；而香港居民較常使用八達通，該系統獨立自成體系，未與內地支付系統連通，香港的其他移動支付平台也不具備內地移動支付程序及各種功能於一身的優點，而且不能互通，普及率亦不高。故目前粵港澳大灣區尚無一個可彼此相容和方便使用的電子應用支付平台。

香港金融管理局高層表示鼓勵金融機構進行跨境支付的發展，並透露有望於 2018 年 9 月實現「快速支付系統」，在香港全面打通銀行及儲值支付工具的小額轉帳。

藉此機會，香港和大灣區城市可以先從小額移動支付業務試用開始推動。規定試用期內每次交易的上限不超過 1,000 元人民幣，月度累計消費上限不超過 50,000 元人民幣，再根據試用期的實際情況，對單次和累計的額度進行調整。除此之外，可在港澳及大灣區其他城市先指定幾家銀行，參考「深港通」和「滬港通」的外匯跨境清算機制，制定大灣區對線上線下移動支付和轉賬業務的定期外匯餘額清算的機制。在此小額移動支付平台基礎上，香港可以與其他灣區城市推動灣區金融機構及非銀行支付機構合作，建立一個廣泛應用的區域性電子商貿平台，鼓勵金融機構開展數字貨幣、區塊鏈研究運用，降低香港與大灣區進行實體及電子商貿的交易成本，促進大灣區跨境電子商務的業務發展。

連接粵港澳金融人才

長久以來，香港股票市場一直是中國內地企業上市及集資的首選國際平台。然而，A 股相對在香港上市的國企 H 股，股價

呈現溢價，讓國內和海外投資者誤認為香港市場較難獲利。香港金融分析師雖然有較好的國際視野，但卻對內地企業了解得不夠深入。

CEPA 補充協定十，明確內地證券公司、證券投資諮詢機構對港澳地區進一步開放。筆者建議駐港的國際知名證券公司、投資銀行等可在廣東自貿區建立海外投資諮詢中心，聘請熟悉中國內地金融市場、行業發展和企業運營的分析師，向對 H 股投資有興趣的海外投資者提供諮詢服務。

除此之外，又建議為粵港澳大灣區內的金融人才搭建有效交流和互相學習的平台，組織大灣區金融高峰論壇，分享國內和國際金融領域新課題、新方向和潛在機遇與風險；並積極培養大灣區跨界金融人才，如金融科技、綠色金融領域等。

加強粵港澳大灣區的金融監管合作

與促進活躍金融市場同樣重要的是對金融風險的監管和防範。隨着中國資本賬戶有序地開放，粵港澳大灣區進一步深化，內外部金融風險逐漸加大，粵港澳大灣區作為國家對外金融開放程度最高的地區，三地在監管制度上的合作，關係到維護粵港澳大灣區的金融安全和穩健，意義重大。

隨着金融業的縱深發展和跨行業發展，更複雜和需要跨行業、跨部門多方協作的金融產品對提高金融綜合監管能力亦提出了前所未有的要求。近年來，以電子科技為支撐的互聯網金融快速興起，如各類電子支付系統、網絡借貸和資產管理平台的發展等，使得現有的監管制度不足以快速應對新事物，出現了金融監控的灰色地帶，以致投機和套利行為不受法律約束，形成重大的潛在金融隱患。

粵港澳大灣區在金融創新監管方面具有天然優勢。香港作為國際金融中心之一，擁有較完善的金融監管法律和制度、與國際標準相銜接的規章準則，在應對歷次國際金融危機的過程中也積累了相對豐富的經驗，擁有較為多元的監管手段和經驗豐富的金融監管人才。國家可以借助香港經驗，利用粵港澳大灣區的發展契機，探索和嘗試既符合中國國情，又有利於金融市場健康有序地發展的創新監管機制。

筆者建議粵港澳三方共同組建大灣區的金融聯合監管委員會，由粵港澳三地的金融監管機構牽頭，邀請各地金融機構、徵信管理部門、徵信機構和評級機構及學者專家參與，定期召開三方金融監管的聯席會議，共用大灣區的金融訊息，組建金融數據中心，設立大灣區金融風險預警機制，為大灣區更高效利用和優化分配金融資源，保駕護航。

參考資料

- 香港特別行政區 (2017)。《中華人民共和國香港特別行政區行政長官施政報告》。
參見：www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy.html (瀏覽日期：2017 年 10 月 25 日)
- 深圳人民銀行 (2013)。〈前海跨境人民幣貸款管理暫行辦法實施細則〉，《深人銀髮》，3 號索。參見：www.szqh.gov.cn/sjlm/xztzqh/qtzcsy/cyzc/201405/t20140527_35365.shtml (瀏覽日期：2017 年 10 月 22 日)
- 宋敏 (2014)。〈香港人民幣離岸市場可行多遠？香港中國金融協會〉。參見：www.hcfa.org.hk/a/26263-cht (瀏覽日期：2017 年 10 月 12 日)
- 徐世長 (2017)。〈優化粵港澳大灣區金融生態〉，《人文嶺南》，第 71 期，6 月。
- 遼新紅 (2017)。〈粵港澳大灣區金融合作背景和戰略意義〉，《金融與經濟》，7 月。
- 遼新紅 (2017)。〈關於粵港澳大灣區金融監管合作的幾點思考〉，《特區經濟》。第 6 期，340 號。

第九章

香港創新科技領域發展比較分析 基於粵港澳大灣區 香港—深圳城市群的角度

王事通

一國兩制研究中心助理研究主任

香港作為粵港澳大灣區的「超級連絡人」，理應站在新格局、新高度上，從理論角度思考和探索如何領先一步，將高新科技轉化為經濟發展動力，倚靠粵港澳三地，尤其是高新科技產業化程度較高的深圳，形成香港—深圳創新科技城市群，做到優優結合、強強聯手、優勢互補。

隨着互聯網、生物醫藥、人工智慧等高新科技重塑了人類生產方式、民眾生活和思維觀念，世界各國愈發重視創新科技，政府、市場及社會都在這領域中投入了龐大的資源，並展開競爭，可以說下一個十年將是國家間創新科技競爭的時代。

2017 年 7 月 1 日，隨着《深化粵港澳合作 推進大灣區建設 框架協定》的簽署，標誌着由國家發改委和粵港澳三地共同推動的粵港澳大灣區建設正式啟動，協定的首要目標即是在粵港澳「構建科技、產業創新中心和先進製造業、現代服務業基地」。香港作為粵港澳大灣區的「超級連絡人」，在整個灣區建設中扮演核心角色，既擁有自由港口，高度發達的金融、現代服務業、知識產權法律制度，並具備發展高新科技產業化的先決條件，又背靠內地 13 億人口的市場，逐步成長的眾多獨角獸企業、高等院校與海內外高新科技行業精英人才，香港理應站在新格局、新高度上，從理論角度思考和探索如何領先一步將高新科技轉化為經濟發展動力，倚靠粵港澳三地，尤其是高新科技產業化程度較高的深圳，形成香港—深圳創新科技城市群，做到優優結合、強強聯手、優勢互補。

目前，內地及香港對粵港澳大灣區的研究還處於基礎階段，內地學界主要對灣區概念內涵、特徵進行分析，並且對粵港澳大灣區與紐約、三藩市、東京等世界最具影響力的灣區作比較研究；香港的政府部門、企業和智庫則主要研究香港在大灣區內的競爭優勢、發展定位、企業高級管理人員對大灣區發展預期、民眾對創新科技及共用經濟的意見等。

海外在創新科技方面的研究資料則較為詳盡，包括全球創新指數 (Global Innovation Index, GII)、《全球競爭力報告》(*The Global Competitiveness Report*)、《全球百大創新者報告》(*Top 100 Global Innovators*) 等，其中《2017 年全球創新指數報告》首次提出了創新科技城市群概念。國內在創新科技方面的研究數據比較完備，部分香港智庫則對香港創新科技產業及人工智慧發展現狀進行了研究和總結；深圳市創新科技委員會的《深圳市科技創新發展報告 2016》及深圳年鑒等提供了詳盡的深圳市創新及科技有關數據。

本章首先會概述粵港澳大灣區與世界三大灣區的情況；其次會對香港創新科技能力的整體狀況、香港與部分經濟體的創新科

表 9.1 2016 年粵港澳大灣區 11 個城市的發展概況

| 城市 | 人均 GDP (美元) | 世界銀行標準 | 產業結構 | GDP (億美元) |
|----|----------------|--------|----------------|--------------|
| 澳門 | 69,372.0 | 高收入 | 0.0：10.5：89.5 | 461.7 |
| 香港 | 43,001.2 | 高收入 | 3.0：7.0：90.0 | 3,154.8 |
| 深圳 | 25,246.0 | 高收入 | 0.0：39.5：60.5 | 2,939.5 |
| 廣州 | 21,835.0 | 高收入 | 1.2：30.2：68.6 | 2,957.3 |
| 珠海 | 20,282.9 | 高收入 | 2.2：47.6：50.2 | 335.7 |
| 佛山 | 16,331.7 | 高收入 | 1.7：59.2：39.1 | 1,301.4 |
| 中山 | 15,000.5 | 高收入 | 2.2：52.3：45.5 | 483.0 |
| 東莞 | 12,468.6 | 中等偏上收入 | 0.3：46.5：53.2 | 1,029.6 |
| 惠州 | 10,798.2 | 中等偏上收入 | 5.1：53.8：41.1 | 514.6 |
| 江門 | 8,048.9 | 中等偏上收入 | 7.8：47.5：44.7 | 364.8 |
| 肇慶 | 7,717.8 | 中等偏上收入 | 15.5：48.1：36.4 | 314.3 |

註：港澳產業結構為 2015 年數據。世界銀行根據 2015 年人均國民收入劃分為幾組：低收入國家≤ 1,025 美元；中等偏下收入國家：1,026–4,035 美元；中等偏上收入國家：4,036–12,475 美元；高收入國家≥ 12,476 美元。
資料來源：綜合開發研究院（中國·深圳）課題組：《以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展》。

技能力作比較分析；然後再綜述深圳創新科技的現狀；最後會比較香港—深圳城市群角度與其他灣區城市群的情況。

粵港澳大灣區與世界三大灣區概述

粵港澳大灣區規劃的最大優勢在於地理面積、人口規模、經濟結構和後發優勢上。在規劃地理界限時，國家不僅將香港、澳門、深圳、廣州、珠海、東莞、中山、佛山等環珠江口城市規劃在內，還輻射至惠州、江門、肇慶等廣東省腹地，為支援香港、深圳、廣州等核心城市提供了更廣闊的地理界限。密集和規模龐大的人口，則為大灣區發展提供了在語言、文化上相近的勞動力和消費市場。在經濟結構上，大灣區依託香港—深圳雙核心，在創新科技產業和金融、現代服務業、知識產權保障的法律制度上

表 9.2 粵港澳大灣區和世界三大灣區比較

| 灣區 | 東京灣區 | 紐約灣區 | 舊金山灣區 | 粵港澳大灣區 |
|---------------|-------|-------|-------|--------|
| 面積(萬 / 平方公里) | 3.68 | 1.74 | 1.79 | 5.60 |
| 人口(萬) | 4,347 | 2,340 | 715 | 6,671 |
| 機場旅客量(億人次) | 1.12 | 1.30 | 0.71 | 1.75 |
| 集裝箱輸送量(萬 TEU) | 766 | 465 | 227 | 6,520 |
| QS 世界百強大學數量 | 2 | 2 | 3 | 5 |
| GDP(萬億美元) | 1.80 | 1.40 | 0.76 | 1.36 |
| GDP 佔全國比例 | 41.0% | 7.7% | 4.4% | 10.8% |
| 人均 GDP(萬美元) | 4.1 | 6.9 | 9.9 | 2.0 |
| 第三產業比重 | 82.3% | 89.4% | 82.8% | 62.2% |
| 福布斯 500 強公司數量 | 60 | 28 | 22 | 16 |

資料來源：綜合開發研究院(中國·深圳)課題組：《以「雙轉型」引領粵港澳大灣區發展》。

形成了競爭和互補。後發優勢則讓粵港澳大灣區能夠在金融、貿易、科技等領域仿效紐約灣區、東京灣區、三藩市灣區等成熟灣區的經驗，從宏觀層面調整政策方向。

目前，世界上已有三大灣區，分別是東京灣區、紐約灣區、舊金山灣區，並在貿易、金融、科技領域對本國經濟起到巨大的推動作用。粵港澳大灣區與三大灣區相比，在面積、人口總量、機場旅客量、集裝箱輸送量、著名高等院校數量等指標上具有優勢；但在人均 GDP、第三產業比重、500 強公司數量及獨角獸企業數量上則有較大差距（見表 9.2）。

通過粵港澳大灣區與世界三大灣區的比較，可以看到粵港澳大灣區目前已經在部分指標總量上佔據了優勢。但劣勢方面包括人均 GDP、第三產業比重、高等教育、500 強企業等數據顯示了粵港澳大灣區在經濟質量上還有待提升。要提升經濟質量，提高生產方式與效率是關鍵；要提升生產方式與生產效率，創新與科技是關鍵中的關鍵。

對香港創新科技領域現狀分析

《全球創新指數報告》主要報告了四個綜合指標：全球創新指數、創新效率指數 (Innovation Efficiency Ratio)、創新投入分指數 (Innovation Input Sub-Index) 及創新產出分指數 (Innovation Output Sub-Index)。本章將根據這四個綜合指標的排名，分析 2007 至 2017 期間，香港在全球創新能力的變化情況。

香港創新科技能力在 2007 至 2017 年間的發展變化

在全球創新科技指數的排名上，香港整體長期保持前列，並穩定地排列在前十名左右，但是近年有下跌趨勢。香港在 2007 年時就已在創新及科技方面排名世界前十位，還曾在 2009 至 2011 年的排名中衝擊世界第三位。但在 2013 年後每況愈下，排名逐步下滑。目前在 2017 年的報告中排名第十六位。十年間由於創新科技領域競爭激烈，香港逐漸在創新科技高端競爭上發力不足，並漸漸落後於定位類似的發達經濟體，如新加坡和南韓。

值得注意的是，香港在 2009 至 2011 年全球創新指標中的排名跨越式升高，這可能與 GII 指標及演算法調整有關。在 2009 至 2010 年的報告中，在創新投入分指數及創新產出分指數下的制度、人力資本、基礎設施、市場和營商環境下又增添了子指標，這導致全球創新指數排名前十位的國家重新洗牌，除香港升高至第三位外，冰島位居第一，芬蘭、挪威等國家也位居前十，而美國、日本、英國、德國等國家則排列在十名以後。出現上述情況的原因可能是調整指標對小型經濟體更加有利。

香港的創新效率指數在其所有宏觀指標中排名偏低，比較其他發達經濟體，香港的指數也較為落後，可見創新效率已成為制約香港創新科技發展的弱點之一。該指標說明了香港在單位創新投入的創新產出較低，即香港在創新科技上提升速度不足。而在 2013 年，香港的指數經歷了巨大滑坡，下降至第 109 名，此後保持在第 70 至 80 名。

表 9.4 香港在全球創新指數及分指標中的排名

| 年份 | 全球創新指數 | 創新效率指數 | 創新投入分指數 | 創新產出分指數 |
|-----------|--------|--------|---------|---------|
| 2007 | 10 | N/A | N/A | N/A |
| 2008-2009 | 12 | N/A | 9 | 18 |
| 2009-2010 | 3 | N/A | 12 | 1 |
| 2011 | 4 | 27 | 2 | 12 |
| 2012 | 8 | 40 | 2 | 25 |
| 2013 | 7 | 109 | 2 | 15 |
| 2014 | 10 | 99 | 2 | 24 |
| 2015 | 11 | 76 | 4 | 19 |
| 2016 | 14 | 83 | 2 | 25 |
| 2017 | 16 | 73 | 8 | 25 |

資料來源：《2017 年全球創新指數報告》。

香港在創新投入指數這個分指標上得到了高度評價，長期以來保持在世界前五位的水平，符合其全球最自由經濟體的聲譽。創新投入分指數分析一個經濟體有利於促進創新行為的因素，包括制度環境、人力資本和研究、基礎設施、市場成熟度和商業成熟度等五個次級指標，也是香港最佔優勢的領域，尤其是知識產權保障法律制度、生態可持續發展、信用、本地投資、海外投資等長期以來都保持較高水平。但香港在創新科技的人力資本和研究投入上得分和排名則非常低，其中最低的兩項指標是教育支出佔 GDP 百分比和創新企業數量。

創新產出分指標方面，香港僅在 2009 至 2010 年時得到第一位的高度評價，其他時候保持在第 20 名左右。縱觀這十年來，香港在創新產出上評分較低的子指標變化不大，自 2012 年起 GII 指數開始評選經濟體的優勢指標與弱勢指標，在創新科技產出一項上弱點按出現次數從高到低排名分別為：（包括本國和非本國）居民專利申請數（6 次）、創意服務產業出口（5 次）、高科技產品貿易順差（3 次）、通訊 / 計算機 / 資訊技術（3 次）、ICT 服務出口（2 次）、文化創意服務出口（2 次）。其中居民專利申請數、創

意服務產業出口與計算機產業自 2012 年起長期未得改善；而近年 ICT 服務出口和文化創意服務出口屢次獲得較低的評價，尤其後者理應是香港的優勢產業。這個現象值得我們深思。創新產出分指標中，香港也有長期保持優勢的子指標，包括外商直接投資和新型商業。

通過對近十年來香港在全球創新指標、創新效率指標、創新投入與產出分指標的分析，可假設：香港在發展創新科技的制度保障、基礎設施、市場自由度、營商環境等方面在全世界數一數二，已經有發展創新科技的基礎；但是香港在人力資源與研究投入中的教育支出佔比、企業投入科研等方面不足，導致創新效率偏低；進而在部分創新產出領域中有很大的缺陷，尤其是在居民申請專利數、PCT 國際專利申請數等創新科技產出核心指標上有明顯缺陷；私營部門對科研投入不足，導致香港創新科技產業化規模不足，尤其在通訊、計算機和資訊技術領域中缺乏獨角獸企業支撐。

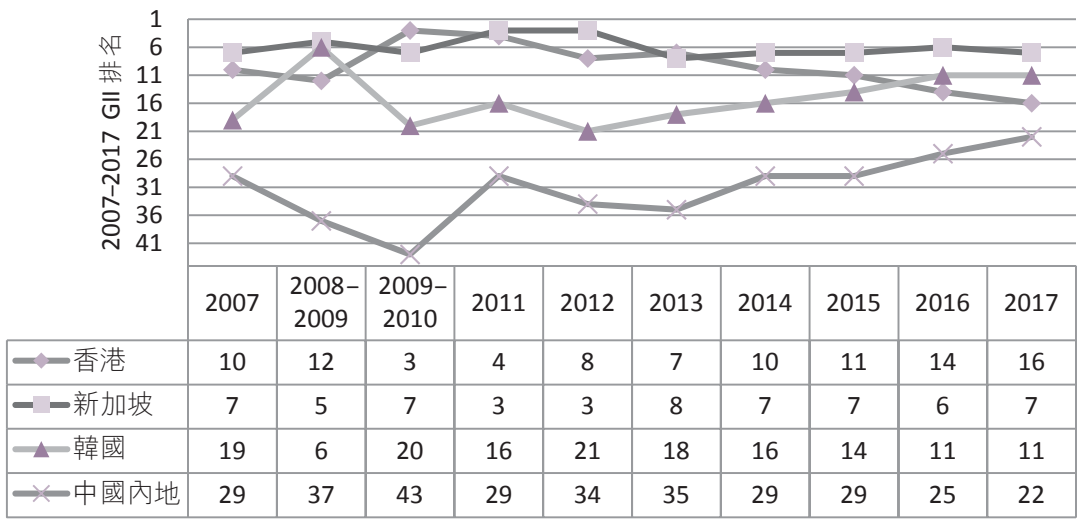
香港與周邊部分經濟體的比較

在創新科技的比較分析上，本章會對與香港較類似的、並在創新及科技領域發展較好的新加坡和韓國進行比較，試圖找出香港與新加坡、韓國的差距。另外，比較香港與中國內地這一創新科技提升得甚為迅速的國家，並找出雙方通過粵港澳大灣區進行整合的優缺點。

香港與新加坡的比較分析

在創新科技領域的發展上，與同樣被冠以「亞洲四小龍」之稱的新加坡和韓國的比較下，香港落於人後。2011 年時，香港在 GII 指數上排名第 4，與排名第 3 的新加坡差距不大，並遠超過排名第 16 位的韓國，但此後香港在創新及科技領域呈現出下滑趨勢，逐年下降，並於 2015 年以後跌出前 10 位，2016 年下滑至 14 位，2017 年則更下滑至第 16 位。與香港一樣同作為地區性城邦經濟體、港口城市、金融城市的新加坡則保持了自身的領先地位，在經歷 2013 年的排名下降後穩定在第 6 至 7 名之間。而韓國則在

圖 9.1 香港與周邊部分經濟體的 GII 排名比較



資料來源：《2017 年全球創新指數報告》

創新及科技產業上總體呈現上升趨勢，經歷了 2012 年的極低點後不斷攀升，並於 2016 年超越香港，排在了第 11 位，成為了非歐盟國家中上升速度較快的國家。

香港與新加坡在各項指標上都比較接近。兩者在制度上都較為完善，政府效率、管治能力、法治等都是他們的強項。兩者在支撐創新科技的人力資源與研究方面，在教育指標上都排名較後，分別為第 73 及 76 位，意味着政府在教育上的支出佔 GDP 比例較低；但新加坡在高等教育招收海外學生數量這一指標上獲得較高評價，並進而拉高了其整體分數，而新加坡在研究開發上與香港拉開了差距，尤其在研究人員一項上的評價較高，在 2017 年排在世界第 6 位，香港為第 26 位。說明海外精英對本地區科研有重要作用。此外，新加坡還在版權支出、高新科技產出、高新科技產品出口等指標上遠遠高於香港。

香港與韓國的比較分析

香港與韓國的差異較大。香港在制度保障上遠較韓國成熟。但是韓國在研究開發上佔據極為明顯的優勢，在每百萬人口全職研究人員數量、研發支出總額及企業研發平均支出上均排名全球前 5 位。而與之相比，香港並沒有利用好制度健全的優勢，在研

表 9.5 香港與新加坡、韓國在部分指標上的差距

| 指標 | 香港 | | 新加坡 | | 韓國 | |
|----------------|-----|------|-----|-------|-----|---------|
| | 排名 | 分數 | 排名 | 分數 | 排名 | 分數 |
| 知識產權支出佔總貿易比重 | 74 | 8.6 | 1 | 100.0 | N/A | N/A |
| 高新科技產出 | 53 | 32.7 | 2 | 99.7 | N/A | N/A |
| 高新科技產品出口 | 113 | 0.3 | 3 | 99.0 | N/A | N/A |
| 每百萬人人口全職研究人員數 | 26 | 39.9 | N/A | N/A | 3 | 7,087.4 |
| 研發支出總額 | 47 | 16.9 | N/A | N/A | 2 | 4.2 |
| 全球研發公司平均支出 | 43 | N/A | N/A | N/A | 5 | 92.8 |
| 商業公司在研發支出中所佔比重 | 44 | 9.0 | N/A | N/A | 2 | 3.3 |
| 高新科技出口順差 | 113 | 0.3 | N/A | N/A | 5 | 24.8 |

資料來源：《2017 年全球創新指數報告》。

究開發上的投入較少，尤其是政府行政力量在其中的作用嚴重不足，上屆政府成立創新及科技局在政治爭議中因議會反覆拉布而被擱置，導致行政力量無法為創新及科技產業提供更好的產權體系及制度安排，乃至無法直接使用經濟槓桿推動產業發展，使香港在研究開發上整體落於人後。

私營部門也未在創新及科技產業上積極投入。香港企業在科研領域方面的投資尤其低，商業公司在研發支出中所佔比例僅排世界第 44 位，與韓國的第 2 位形成強烈反差，可以說香港的私營部門在創新及科技領域起到的作用不如擁有三星等跨國公司的韓國強。在私營部門投入不足也可能與目前香港產業結構偏向金融與建築業、其他產業等嚴重不足有關。

香港與中國內地的比較分析

而中國內地在該排名中也借助於國內的互聯網、移動支付、移動通訊等行業不斷發展，從 2009 至 2010 年時的第 43 名左右攀升至 2017 年的第 22 位，是發展中國家中創新及科技排名上攀升

最快的國家。值得一提的是中國在創新效率指數上的得分與香港形成了鮮明的對比，在 2012 年時曾排名第 1 位，並在此後長期穩定在前 10 至前 5 位之間，2017 年為第 3 位。

在創新及科技領域，中國與香港形成了優勢與劣勢的互補。在創新投入上，中國在監管環境上得分較低，這一指標香港排名世界第 2；在創新產出上，中國在居民專利數、高科技產品貿易順差、創意產品出口上較有優勢，香港則在上述領域有一定缺陷。

比較分析小結

通過香港與周圍國家、地區的對比，進一步支持了上文的假設：新加坡的例子體現了在創新投入如制度保障、基礎設施、市場及營商環境方面都較為成熟的經濟體中，加強人力資源與研究開發的投資，吸引大量海外精英為本國科研服務，是其提高創新效率的途徑之一。韓國的例子，說明了即使在創新投入環境上不如香港，但當政府行政力量及私營部門都在創新及科技產業進行巨大投入，政府與市場便能夠合力將韓國打造為科技強國。中國內地的經驗則表明，科研與創新及科技產業是相互推動的關係，合適的前沿高新科技前沿產業如互聯網等可以有效調整和推動生產方式變更，催生出產業革命，吸引大量人才進入創新及科技領域，從而大力推動科研，尤其是專利產生，在某些領域佔據全球分工體系制高點，進而將本國產品向外輸出，擴大利潤後再生產，從而形成良性循環。

對深圳創新科技領域現狀的分析

深圳毗鄰香港，目前在創新及科技領域發展速度較快，考察深圳創新科技領域發展現狀有利於進一步了解粵港澳大灣區城市群的創新科技領域發展。

深圳目前在全球及國內城市發展上都處於領先地位，城市競爭力較高。在全球排名上，中國社科院—聯合國人居署聯合課題組發佈的《全球城市競爭力報告 2017–2018》中，深圳的經濟競爭力排名全球第 6 位，香港排名第 12 位，廣州排名第 15 位；其他灣區城市如紐約、舊金山、東京也都排名較高，分別為第 1、5、7 位。

表 9.6 深圳在全球城市的競爭力

| 城市 (Metro) | 城市等級 | 國家 / 地區 | 經濟競爭力 | 排名 | 可持續競爭力 | 排名 |
|---------------|------|---------|--------|----|--------|----|
| 紐約 | A+ | 美國 | 1.0000 | 1 | 1.0000 | 1 |
| 洛杉磯 | A | 美國 | 0.9992 | 2 | 0.6519 | 16 |
| 新加坡 | A | 新加坡 | 0.9708 | 3 | 0.7082 | 5 |
| 倫敦 | A+ | 英國 | 0.9578 | 4 | 0.7856 | 2 |
| 舊金山 | A | 美國 | 0.9408 | 5 | 0.6554 | 14 |
| 深圳 | B | 中國 | 0.9337 | 6 | 0.5761 | 35 |
| 東京 | A- | 日本 | 0.9205 | 7 | 0.7371 | 3 |
| 聖何塞 | A | 美國 | 0.9158 | 8 | 0.6342 | 22 |
| 慕尼黑 | B+ | 德國 | 0.9053 | 9 | 0.6402 | 18 |
| 達拉斯— 佛爾沃斯堡 | A- | 美國 | 0.9026 | 10 | 0.5805 | 32 |
| 休斯敦 | A- | 美國 | 0.9000 | 11 | 0.6792 | 8 |
| 香港 | A | 中國 | 0.8873 | 12 | 0.6581 | 13 |
| 首爾 | A- | 韓國 | 0.8478 | 13 | 0.7023 | 7 |
| 上海 | A- | 中國 | 0.8367 | 14 | 0.6110 | 27 |
| 廣州 | B+ | 中國 | 0.8346 | 15 | 0.5746 | 36 |
| 邁阿密 | B+ | 美國 | 0.8162 | 16 | 0.5305 | 53 |
| 芝加哥 | A- | 美國 | 0.8151 | 17 | 0.6711 | 10 |
| 波士頓 | A- | 美國 | 0.8121 | 18 | 0.7166 | 4 |
| 都柏林 | A- | 愛爾蘭 | 0.8109 | 19 | 0.5796 | 33 |
| 北京 | A- | 中國 | 0.8102 | 20 | 0.6708 | 11 |

資料來源：《全球城市競爭力報告 2017-2018》。

在與國內城市的競爭中，深圳也位居前列。在中國社科院發佈的《中國城市競爭力報告 No.15》的三項指標：綜合經濟競爭力、宜居競爭力、可持續競爭力中，深圳分別取得了第 1、第 6 和第 4 的評價；香港則取得了第 2、第 1 和第 1 的評價。深圳雖仍與香港有一定差距，但在國內城市的競爭中已經逐漸取得了領先地位。

深圳作為一個城市的核心，競爭力源於它對創新科技的重視。根據《深圳市科技創新發展報告 2016》，深圳作為首個國家創新型城市和國家自主創新示範區，在「十二五」時期累計投入研發經費 2,829 億元，年均增長 16.3%；2015 年時研發總量佔 GDP 比重為 4.05%，全世界僅有以色列和韓國超過 4%，是國家研發經費投入強度的兩倍；PCT 國際專利申請超過五萬件；境外投資 1,000 萬元以上的企業新增 255 家。在高新技術產業上的 4G 技術、超材料、基因測序、新能源汽車、3D 顯示、無人機等創新能力皆在世界前沿。深圳還擁有中國獨角獸企業 12 家，數量僅次於北京和上海。

根據深圳與香港的比較，我們可以發現，深圳擁有的研發總量、PCT 國際專利申請數、高新技術產業、獨角獸企業等優勢正是香港目前在創新科技領域的劣勢，如果兩地能夠加強在該領域的合作，將爆發更大的發展潛力。

香港—深圳城市群與其他城市群的比較

在《2017 年全球創新指數報告》中，報告第一次特別將城市群對創新科技的發展單列一個篇章，並以 PCT 國際專利數作為核心指標，比對了目前在創新及科技領域有較大影響力的全球城市群。其中灣區城市佔據了領先地位，東京灣區的東京—橫濱城市群獲得第 1 位、舊金山灣區的聖荷西—舊金山城市群獲得第 3 位、紐約獲得了第 11 位。而香港—深圳城市群獲得了第 2 位的高度評價，其 PCT 國際專利數指標達 41,218，雖與東京—橫濱城市群有一定差距，但也遠遠超過了第 3 名。

在香港—深圳城市群中，申請 PCT 國際專利數量最多的申請者是中興通訊股份有限公司，所申請的專利佔據總數的 32.4%。在科技發展的核心領域上，香港—深圳城市群則以數據通訊為主，並為本地城市發展提供了堅實的支援。此外，北京為香港—深圳城市群提供了大批的科研人員，對城市群創新科技發展提供了支持。

香港—深圳作為粵港澳大灣區的核心城市與區域中心之一，其在城市群競爭中獲得優勢地位值得令人欣喜。然而雖然該評價體系以香港—深圳城市群冠名，但其私營部門對研究開發投入強

表 9.7 2017 年世界前 20 位創新及科技評級的城市群

| 排名 | 城市群 | 地區 | PCT 國際專利數 |
|----|-----------|-------------|-----------|
| 1 | 東京—橫濱 | 日本 | 94,079 |
| 2 | 深圳—香港(中國) | 中國 / 香港(中國) | 41,218 |
| 3 | 聖何塞—舊金山 | 美國 | 34,324 |
| 4 | 首爾 | 南韓 | 34,187 |
| 5 | 大阪—神戶—京都 | 日本 | 23,512 |
| 6 | 聖地牙哥 | 美國 | 16,908 |
| 7 | 北京 | 中國 | 15,185 |
| 8 | 波士頓—劍橋 | 美國 | 13,819 |
| 9 | 名古屋 | 日本 | 13,515 |
| 10 | 巴黎 | 法國 | 13,461 |
| 11 | 紐約 | 美國 | 12,215 |
| 12 | 法蘭克福—曼海姆 | 德國 | 11,813 |
| 13 | 侯斯頓 | 美國 | 9,825 |
| 14 | 斯圖加特 | 德國 | 9,528 |
| 15 | 西雅圖 | 美國 | 8,396 |
| 16 | 科隆—杜塞道夫 | 德國 | 7,957 |
| 17 | 芝加哥 | 美國 | 7,789 |
| 18 | 恩荷芬 | 荷蘭 / 比利時 | 7,222 |
| 19 | 上海 | 中國 | 6,639 |
| 20 | 慕尼黑 | 德國 | 6,578 |

資料來源：《2017 年全球創新指數報告》。

度、PCT 國際專利數、數據通訊產業、科研人員數量等指標，已經在上文中被證明了不是香港創新及科技領域的優勢，反而是最為弱勢的幾個方面，可見香港—深圳城市群仍在這幾項中保持優勢，主要是靠深圳帶動。而香港雖坐擁發展創新科技的資本，但在城市群創新科技發展中，其地位已顯然落於深圳之後。

從粵港澳大灣區香港—深圳城市群的角度分析，又再次給香港創新及科技產業提供了啟示：香港在創新及科技的全球競爭中

已經落後於第一集團，要想扭轉這個趨勢，必須轉換思路，彎道超車。既然香港目前已經打好了制度、市場、商業、基礎設施等基礎，缺的就是在研究開發及人力資源上的投入，以及在高新科技相關產業中，將創新投入轉化為創新產出。那麼，香港更應發揮自身的優勢，將國際金融中心、與國際接軌的現代服務業、自由港等優勢與深圳相結合起來，以香港—深圳創新科技城市群為目標，依託河套地區的港深創新及科技園等現有平台為跳板，將自身的創新及科技產業與中國內地尤其是深圳緊密結合在一起。

香港政府目前已經在《施政報告》中用稅務減免推動企業研究開發投入、為高等院校提供科研資金，以進一步培育科研人員與科研產出，並成立專門委員會，由特首直接統領創新及科技局，以推動行政力量，落實對創新科技有利的產權與制度安排。政府部門業已意識到創新及科技的重要性及與內地合作的重要性，下一步就是由更多私營部門轉變觀念，投放更多資源到研究開發中去，使公營部門與私營部門合力，通過粵港澳大灣區這一政策機會，將香港—深圳城市群打造成享譽全世界的創新科技之城。

小結

本章首先通過粵港澳大灣區與世界三大灣區的對比，說明粵港澳大灣區目前在總量上不落人後，但是在經濟質量上仍有待提升。要提升質量，發展創新及科技是有效的途徑。香港目前在創新及科技領域各指標上後勁不足，創新效率較低、創新產出較低。在與新加坡、韓國與內地的比較分析中，我們發現，香港沒有好好利用自身在制度保障、基礎設施、市場自由、良好營商環境等發展創新及科技產業的優勢；沒善用的主要原因可能是在政府部門及私營部門在研究發展上投入不足、沒有優勢的高新科技產業等。而深圳目前在創新及科技領域上的發展勢頭很好，並且與香港各有所長、優勢互補。從粵港澳大灣區角度思考，目前香港—深圳城市群在創新及科技領域的世界競爭中不落人後，在城市群中名列前茅，可作為未來的發展方向。

參考資料

倪鵬飛主編 (2017)。《中國城市競爭力報告 No. 15》。北京：中國社科院城市與競爭力研究中心。

倪鵬飛、馬爾科·卡米亞 (2017)。《全球城市競爭力報告 (2017-2018)》。北京：中國社科院 (財經院) 及聯合國人居署。

華鼎科技發展戰略研究院 (2017)。《深圳市科技創新發展報告 (2016)》。深圳：深圳市創新科技委員會。

創科香港基金會 (2017)。《跑贏智能時代：香港科技創新創業白皮書》。香港：創科香港基金會。

瑞士洛桑國際管理發展學院 (2017)。《世界競爭力年鑒 2017》。洛桑：瑞士洛桑國際管理發展學院。

徐立之、倫嘉欣、張恩榮 (2015)。《香港創新科技業概況研究報告》。香港：團結香港基金會。

綜合開發研究院 (中國·深圳) 課題組 (2017)。〈以雙轉型引領粵港澳大灣區發展〉，《開放導報》第 4 期，7-12 頁。

康奈爾大學、英國國際高學院、世界知識產權組織合編 (2017)。《2017 年全球創新指數》。

第十章

從粵港澳大灣區探討 粵港澳旅遊發展的機遇

黃曉琳

一國兩制研究中心助理研究主任

粵、港、澳的旅遊業應在過去的合作基礎上，把握粵港澳大灣區的發展契機，進一步挖掘市場空間，協調資源組合，打造多層次的「一程多站」旅遊，提升整體旅遊資源競爭力，發展為媲美美國奧蘭多的旅遊產業集群。

粵港澳大灣區旅遊業現狀

早在「粵港澳大灣區」戰略提出之前，粵、港、澳三地的旅遊部門和業界已經自發地建立策略夥伴關係，而出訪旅客也傾向於以「一程多站」方式串聯粵港澳三地旅遊。據統計，近年到訪香港的海外旅客都以「一程多站」的方式旅遊，短途市場旅客以「一程多站」方式旅遊的比例約 50%；長途市場的比例更超過 90%。^[1]

粵港澳三地擁有豐富的旅遊資源，既有植根於各自文化的獨特旅遊資源，又有中西文化合璧的歷史淵源，具備不少其他旅遊區所無法匹敵的豐富旅遊文化色彩。如香港在獨特的殖民歷史背景下，是融合古今、匯聚中西的「亞洲國際都會」，摩天大廈與殖民地建築交錯，廟宇與教堂林立，傳統與西方節慶並存。^[2]

澳門也曾受殖民，傳統中國文化與葡萄牙及西方文化相互影響，同樣塑造出獨特的文化氛圍，正建設為「世界旅遊休閒中心」。近年，澳門本地藝術作品、年輕藝術創作者在城市的不同角落開創本地創意品牌。而澳門的博彩業也非常發達，有不少大型的娛樂場，旅客除了可參觀不同特色的娛樂場，還可品嚐各國的美食佳餚。^[3]

而廣東是嶺南文化的重要傳承地，在民俗節慶、工藝美術、戲曲音樂、宗教文化等方面都有着獨特的風格。如建築方面有廣府西關大屋、客家圍龍屋、潮汕四點金；民俗節慶方面有舞龍舞獅藝術、龍舟競渡、飄色等；秀麗風水方面亦有丹霞山、西樵山、鼎湖山、羅浮山為代表的四大名山，和惠州西湖、肇慶星湖、湛江湖光岩等水庫湖泊星羅密佈。^[4]

隨着現代旅遊業逐漸向區域化組合發展的趨勢，如歐盟國家、新馬泰、美加、澳新等知名的國際旅遊區。粵港澳的旅遊業也應在過去的合作基礎上，把握粵港澳大灣區的發展契機，進一步挖掘市場空間，協調資源組合，打造多層次的「一程多站」旅遊，提升整體旅遊資源競爭力，發展為媲美美國奧蘭多的旅遊產業集群。

「一程多站」旅遊的交通連接

交通連接基礎

隨着港珠澳大橋在 2018 年通車，香港將與澳門和珠三角西岸城市形成直接的陸路通道，屆時由於交通狀況已經改善，遊客在粵港澳三地之間往來將更加便捷，為三地深化旅遊業的合作提供基礎條件。此外，虎門二橋預期在 2019 年通車，以及深圳至中山跨江通道預期在 2023 年通車，珠三角東西兩岸的交通連接會更加方便，整個區域的聯動會更加緊密。

香港目前全速推進的廣深港高速鐵路，預計通車後，會連接總長超過 20,000 公里的國家高鐵網絡，其中到廣東省深圳市福田站僅需 14 分鐘，到廣州南僅需 48 分鐘，行程時間大大縮短。更重要的是，也與廣東省其餘九市的城際和地鐵無縫接上。現時廣東省的城際鐵路的車速大約在時速 160 到 200 公里之間，預期在 2018 年，在珠三角任何區內城市可以在 90 分鐘之內抵達，將珠三角的主要城市連接起來。各個層級的鐵路系統連接起來，將大大加強粵港澳各地的連繫和民眾間交流往來。

上述公路、鐵路系統的硬件，是實現三地旅遊業協同發展的重要交通設施，但僅僅提供物理層面的交通連接基礎。若要真正方便市民和旅客出行往來，促進旅遊便利化，還需要三地政府的協調合作，妥善安排通關安排、口岸規劃、各類交通工具銜接等多個政策領域，這才是真正的關鍵。

完善交通設施的互聯互通建議

三地要進一步提升粵港澳旅遊產品的整體性，其中「一程多站」旅遊服務的吸引力有賴於在區域之間往來的旅遊便利化安排，因此建議優化粵港澳各個連接口岸的基建設施和相關服務。

1. 港珠澳大橋的通關安排

港珠澳大橋將在 2018 年全線通車，在粵港澳三地的旅客運輸方面發揮重要作用。根據香港特區政府的調查統計，^[5] 過去由於珠三角東西兩岸交通的不便，香港旅客往廣東省的目的地多是珠三角東部的深圳等地，佔了 49.3%；而前往珠三角西部的珠海、佛山、江門、中山等地，所佔百分比均不足 2%。港珠澳大橋通車後，相信對於吸引香港高端客群，有非常巨大的潛力，香港與珠江西岸的常態性旅遊往來將成為常態。

由於大橋跨越三地，涉及跨界問題，在交通、邊檢、通關、安全等一系列問題上，都需要三地政府協調解決。其中旅客出行方面，若搭乘跨境巴士，要在大橋兩端的口岸上落車共四次，「三地三檢」過境檢查，非常耗費時間和精力。跨境私家車作為點到點的交通工具，是旅客出行的首選。但一直以來跨境私家車牌照的申請比較嚴格，擁有中港兩地車牌的香港私家車目前不到 30,000 部，內地車也只有約 3,000 部。

筆者建議從多管齊下、短中長期分步走的角度，開放更多的車輛使用這大橋。從粵港澳三地均受益的角度而言，建議在港珠澳大橋試行「泊車轉乘」計劃，讓三地沒有特殊車牌（常規粵港澳跨境牌照）的私家車也直接駕駛私家車通過大橋，駛達目的地關口後，在目的地口岸泊下車輛，再與家人朋友一同轉乘當地的公共交通工具入境，然後於境內遊玩。

針對有意前往澳門或其他大灣區城市旅遊的香港旅客，建議可實施便利的「過境私家車一次性特別配額」政策。針對這部分休閒旅遊的自駕遊客群，建議採取「一次辦理、多次使用」模式。在辦理手續時，由口岸查驗部門進行手續審批後，可獲「一次性配額資格」，為期三年。在此期間，當車主及該登記車輛需要出入口岸，僅需要在出發到口岸的 24 小時前，通過網上查看出行當天的可預約配額，然後提交簡單的電子資訊登記，即可在預約的日子裏駕駛車輛過境。

2. 其他口岸的便利通關政策

除了港珠澳大橋口岸以外，未來落成的一系列重大基礎交通設施也需要妥善安排通關配套的政策。如廣深港高鐵的通關政策

亦會影響旅客通行效率，政府應積極推動「一地兩檢」的實施。而深港在地鐵和口岸接駁方面還有很大的提升空間，應借鑑珠海和澳門口岸在高度互信的合作前提下的「背靠背」式一次查驗，提升旅客在跨境區域內往來的便捷性。

此外，近日內地海關為打擊日益猖獗的水貨活動，增設了驗放登記環節，即入境人士在通過入境邊檢手續後，仍須通過海關的驗放登記，但由於每日由香港或澳門的入境人士眾多，造成入境和海關兩次排隊輪候的情況。據了解，由於內地邊檢與海關的入境登記電腦系統並不相通，內地海關需向入境人士再次登記，以確定入境人士是否在一日內或短時間內有多次入境記錄，以有效地打擊水貨活動。無疑地，有關安排延長了入境所需的時間。建議內地邊檢與海關互通資訊或採用同一個資訊系統，盡快取消海關驗放登記手續，避免兩次排隊輪候的情況。

3. 外國遊客入境安排

現時為方便外國人士在粵港澳地區之間旅遊，國務院批准在粵港澳地區實施針對外國遊客的「入境 144 小時便利簽證措施」。根據規定，到訪香港、澳門的外國旅客，如持有與中國建交國家的有效護照，並參加在港、澳合法註冊的旅行社組織的旅行團，從廣州、深圳、珠海等口岸入境後，可在一定地區內停留不超過 144 小時。

這項免簽政策限定外國遊客必須依附於旅行團，無法滿足他們個性化的個人遊需要，而且申請提前期較長，申請後又容易受臨時管制而暫停等問題限制。此外，三地政府和旅行社並沒有圍繞這項政策做好充分的產品設計和市場推廣，使得政策的實際效果並不理想。

為進一步促進粵港澳「一程多站」式旅遊項目的發展，方便海外旅客通過便捷的簽證模式在各地區之間往來，可考慮進一步簡化現時的「入境 144 小時便利簽證措施」，允許外國旅客無須經旅行社安排，即可從香港指定口岸免簽進入廣東省旅遊，並且在 144 小時之內經同一口岸返回香港。這種安排將方便前往香港或澳門的外國旅客遊覽廣東省，通過加強區域內旅遊資源的可達性。

粵港澳大灣區旅遊業的合作機遇

提升粵港澳三地的旅遊服務質素

除港澳兩地外，大部分的大灣區內景點，主要是服務省內外遊客，欠缺國外旅客需要的配套，如外語告示不清晰、錯漏；工作人員外語能力欠佳，難以了解外國遊客的需要；服務質素欠佳等。^[6] 香港、澳門的旅遊業界，有數十年接待國外遊客的經驗。粵港澳可以考慮建立旅遊人才聯合培養項目，並聘請國內、港澳及國際旅遊業專家，培育專業知識紮實、精通國際旅遊管理標準的高級旅遊人才。

筆者建議大灣區內各個城市也可加強旅遊監管部門的工作，從旅行社發牌制度、管理與營運手法、旅遊產品、服務配套、旅客保障等作出更全面規範，培養「旅客至上」的優質服務水平；也可合作推動跨境消費維權機制的建設，在旅遊消費諮詢投訴、旅遊消費維權資訊共用、旅遊消費維權法律法規知識宣傳、旅遊消費品檢測資訊發佈、誠信店品牌的建設與推廣等多個領域加強合作，更好地服務往來三地的消費者、遊客，建立粵港澳一體化的消費環境。

此外，大灣區現時的絕大多數旅遊業界仍然是國有企業，旅遊市場缺乏競爭，建議應逐步放開旅遊行業市場，允許外資進入旅遊市場，開發符合市場需求的旅遊產品，試辦合資旅行社、大型主題公園等，全面提高大灣區旅遊機構市場化水平。

實現大灣區協同化旅遊產品設計

粵港澳地區有着其他旅遊區所無法匹敵的豐富旅遊文化色彩，可以通過與周邊國家和地區建立更廣泛的聯繫，聯合打造旅遊線路和產品。

舉例而言，隨着港珠澳大橋的建成，將香港的大嶼山地區、珠海、澳門連接起來。大嶼山擁有豐富的旅遊資源，包括主題公園、海濱娛樂、民俗文化、郊野公園等多個類型的景點，是香港極具活力的休閒娛樂島。橫琴已興建的休閒旅遊項目有長隆國際海洋度假區，以此為龍頭繼續擴大休閒旅遊業。而澳門，在歷史建築、文化創意、博彩業等方面都有特色的旅遊資源。未來通過

港珠澳大橋的連接，三地若協同發展，針對不同年齡、興趣群組的旅客，設計不同的旅遊路線，將有望形成類似美國奧蘭多的旅遊產業集群，擴大該地區旅遊資源規模。

開拓大灣區特色旅遊產品

順應國家促進旅遊投資、新闢旅遊市場的發展方向，粵港澳三地應充分利用區內豐富的旅遊資源，開發新型合作旅遊項目。舉例而言，可考慮共同推進郵輪旅遊產業的發展，充分利用珠三角地區港口發展的優勢及香港郵輪旅遊發展的基礎，發展成為區內郵輪旅遊的重要落腳點。

可探索培育發展遊艇旅遊的大眾消費市場，利用區內已有的遊艇產業基礎，完善區內遊艇基礎設施的建設，進一步推進遊艇自由行政策，形成互聯互通的遊艇休閒網絡。目前，深圳有蛇口太子港的郵輪碼頭，香港新興建的世界級啟德郵輪碼頭，再加上澳門和廣州共同建設的南沙郵輪碼頭，深港澳在郵輪旅遊上的合作將呼應珠三角東南軸線的道路交通網絡。建議粵港澳三地政府積極推動「遊艇自由行」，讓在三地註冊的遊艇於三地口岸航行和停泊，預期可吸引具有較高經濟能力和更高旅遊品位的歐美、日韓、東南亞等地的高端客群，並通過「一程多站」的旅遊方式來深度體驗，建立區域旅遊休閒度假中心。

粵港澳大灣區旅遊業的協調溝通

2012 年首次簽署的《深港澳珠四地旅遊合作協定》推動了深圳、香港、澳門及珠海旅遊合作聯絡小組溝通機制的建設，有利於政府間的合作與溝通。然而，為了更有效、更多元化地推動跨境旅遊發展，除了要繼續加強政府間的協作外，粵港澳三地也應推動旅遊業機構，如旅行社、機場、餐飲、酒店行業等管理機構和協會機構之間的聯繫和建立定期溝通機制，分享業界資訊和提高管理及服務品質經驗，形成長期穩定的合作關係。

舉例說，粵港澳三地之間的機場合作和協調方面，一直是多方爭論的議題。在大珠三角方圓二百公里範圍內，就有香港國際機場、廣州白雲國際機場、深圳寶安國際機場、珠海金灣機場和澳門國際機場。

香港國際機場是全球最繁忙客運機場之一，超過 100 家航空公司在機場營運，每天提供約 1,100 班航班，並以安全性能高、營運效率高、顧客服務及環境好，受到各方讚譽，先後超過 60 次獲選為全球最佳機場。機場連接全球 220 個航點，包括超過 50 個內地城市。在 2016 年，香港國際機場的總客運量達 7,050 萬人次。目前計劃擴建第三跑道。^[7] 廣州白雲機場增長迅速，2016 年旅客輸送量高達 5,978 萬人次，位列全國第四，目前正在擴建第四、五跑道和第三航站樓。^[8] 深圳寶安國際機場國內航線頻密，位列全國第八，目前已在增建 T4 航站樓，並計劃建設第三條跑道。^[9] 珠海金灣機場和澳門國際機場，2016 年旅客輸送量分別為 613 萬人次和 660 萬人次。

粵港澳大灣區的航空市場在不斷擴大的同時，競爭也越來越激烈。此外，五大機場中，由於香港國際機場與深圳寶安國際機場和澳門國際機場的跑道方向幾乎垂直，令三個機場起降航道相互衝突，而飛機進入和離開的航道規定上必須互相避讓和繞行。

近來，「將廣州、深圳、珠海三大機場進行一體化重組，交由廣東機場集團統一管理」惹起了爭議，本文建議順應深圳打造國際化城市的趨勢，倘若外賓來訪還要繞道廣州或香港。深港機場應繼續探尋相互合作的可能性，例如可探討利用 CEPA 框架，由香港的航空公司和深圳合資組成以深圳為基地的新航空公司，行使深圳始發的「第九航權」（即深圳與內地城市之間的航線）。又如允許國泰、港龍等知名度高、服務水平好的航空公司與深圳機場和國內大型航空公司，重組新的航空公司，根據 CEPA 補充協定三的相關規定，爭取在深圳機場建設飛往內地的航線。另外，可以將澳門機場定位為珠三角的廉價航空基地，進而實現三地機場的錯位發展。

註釋

1. 香港特區政府 (2017)。《立法會七題：粵港澳大灣區城市發展為旅遊業帶來的機遇》。參見：www.info.gov.hk/gia/general/201706/21/P2017062100341.htm
2. 香港旅遊發展局。參見：www.discoverhongkong.com/tc/see-do/cultureheritage/index.jsp
3. 澳門特別行政區政府旅遊局。參見：<http://gb.macaotourism.gov.mo/index.php4>
4. 廣東旅遊局資訊網。參見：www.visitgd.com/
5. 香港特區政府規劃署 (2016)。《北往南來二零一五年跨界旅運統計調查》。參見：www.pland.gov.hk/pland_tc/p_study/comp_s/nbsb2015/NBSB2015.pdf
6. 大公網 (2017)。〈粵港澳大灣區旅遊業新機遇〉。參見：<http://news.takungpao.com.hk/paper/q/2017/0819/3484720.html>
7. 香港國際機場官網。參見：www.hongkongairport.com/chi/business/about-the-airport/welcome.html
8. 廣州白雲機場官網。參見：www.gbiac.net/
9. 深圳寶安機場官網。參見：www.szairport.com/

交通一體化和便利化

第十一章

粵港澳大灣區時代的 三層級鐵路軌道交通系統

朱岩

一國兩制研究中心研究主任

積極做好覆蓋整個大灣區的三層級軌道網路銜接，包括第一級：國家層面的高速鐵路；第二級：區域層面的城際快速鐵路；以及第三級：各城市地鐵網路的連接，這對支撐大灣區經濟活動擴張、向國際知名灣區方向發展，以及粵港澳大灣區城市合作至關重要。

粵港澳大灣區以面向珠江海域的多個港口和城市所組成的城市群為基礎，其港口和城市連綿分佈，有較強的功能協作關係，並通過交通基礎設施形成高效的交通網絡，建立經濟、社會和民生等領域的共同紐帶。中央政府於 2017 年提出粵港澳大灣區城市群規劃，包括深圳灣、九龍灣等和香港島、澳門島及周邊島嶼，主要中心城市包括香港、澳門兩個特別行政區和廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門和肇慶九個廣東城市。軌道交通作為城市和區域公共交通系統的一個重要組成部分，具有快速、準時、安全、運輸量大等比較優勢，是地區發展的重要引擎，不僅能有效緩解城市交通的壓力，更能有力地帶動區域經濟發展。

加強區域軌道交通的背景和意義

城市群空間結構從單中心到多中心轉變

隨着粵港澳大灣區宏觀經濟環境的變化，以及區內各城市間的經濟發展水平、經濟結構和比較優勢的相對變化，中國改革開放初期以香港作為中轉站，實行「前店後廠」，將深圳和內地其他城市的出口產品銷往國際市場的經濟合作發展模式已悄然轉變。傳統的「垂直分工」的經濟合作模式已逐漸被各具產業優勢、協同發展的「水平分工」的合作模式所取代。

作為中國最早的一批經濟特區，深圳在經濟轉型和產業升級上先發制人，經濟發展水平取得了長足的進展。2016 年深圳全市生產總值達 1.95 萬億元，比 2015 年增長 9%。全市人均 GDP 達到 16.74 萬元，增長 3.7%。

比較深港兩地過去 16 年的 GDP 資料，不難發現，深圳從 2001 年生產總值不及香港的 18%，到 2010 年佔香港生產總值的 62%，再到 2016 年佔香港生產總值的 91%（見表 11.1），其總量正在接近香港；從人均 GDP 水平上看，深圳也正在縮小與港澳地區的差距。

除了經濟總量明顯提高之外，深圳的經濟結構也進一步改善。在金融和高科技領域中，深圳已在全國領先，和港澳地區各有優勢。2016 年深圳全社會的研發投資佔 GDP 比重高達 4.1%，明顯高於全國平均水平；國家級高新技術產業總數佔大灣區的

表 11.1 2001 至 2016 年深港兩地 GDP 的比較

| 年份 | 深圳 GDP (億元人民幣) | 香港 GDP (億元人民幣) |
|------|----------------|----------------|
| 2001 | 2,482 | 14,015 |
| 2002 | 2,970 | 13,761 |
| 2003 | 3,586 | 13,351 |
| 2004 | 4,282 | 13,990 |
| 2005 | 4,951 | 14,870 |
| 2006 | 5,814 | 15,427 |
| 2007 | 6,802 | 16,088 |
| 2008 | 7,787 | 15,229 |
| 2009 | 8,201 | 14,621 |
| 2010 | 9,582 | 15,477 |
| 2011 | 11,502 | 16,050 |
| 2012 | 12,950 | 16,578 |
| 2013 | 14,500 | 17,077 |
| 2014 | 16,002 | 17,869 |
| 2015 | 17,503 | 19,269 |
| 2016 | 19,493 | 21,355 |

註：匯率資料來自中國統計年鑒。
資料來源：《深圳市統計年鑒》(2015)，深圳市 2016 年國民經濟和社會發展統計公報、香港特別行政區政府統計處資料、一國兩制研究中心分析。

42.6%；國際專利申請量更接近全國一半，是當之無愧的中國創科龍頭城市。深圳的 GDP 增長率大半來自新興材料、IT 技術、生物科技、海洋科技、太空科技、可穿戴設備、機械人等新興產業。由此可見，深圳已進入了自主創新和向產業鏈高端發展的新時代。

單中心結構與多中心結構反映了集聚經濟和擁擠效應的權衡取舍。粵港澳大灣區在多中心發展環境下，勢必會為灣區居民通勤和物資流動帶來較高的交通成本。^[1]而在現有以廣佛為主的鐵路網外，如何形成以港深為核心節點的鐵路網絡，構建雙核心、網絡化、多節點的粵港澳大灣區鐵路網絡格局，繼而降低灣區居

民通勤和貿易的交通成本，亦已成為大灣區建設新時期下的發展新挑戰。

東南軸線的形成為大灣區軌道交通發展帶來新機遇

隨着粵港澳大灣區的不斷發展，環珠江口岸灣區的東南軸線已經逐漸形成（見圖 11.1），該軸線即是大灣區的經濟發展中心，又是大灣區的快速交通走廊，同時又涵蓋了新興儲備用地，為加強港深澳資源優勢打通了戰略路徑。

以香港和深圳為中心的東軸線是粵港澳大灣區最重要的軸線。其形成受到香港和深圳兩地發展戰略中心西移的影響。香港西部的大嶼山將成為香港特區未來發展的重點。北大嶼山因港珠澳大橋的興建，規劃發展「機場及橋頭經濟」，欲建立起香港集零售、商務、旅遊和會展為一體的重要商業中心。大嶼山東部則計劃成為「東大嶼山都會」，與中區和九龍東共同構成三大核心商業區。另外，東大嶼山通過填海擴充土地 20 至 30 平方公里，也是香港最重要的策略性儲備用地。

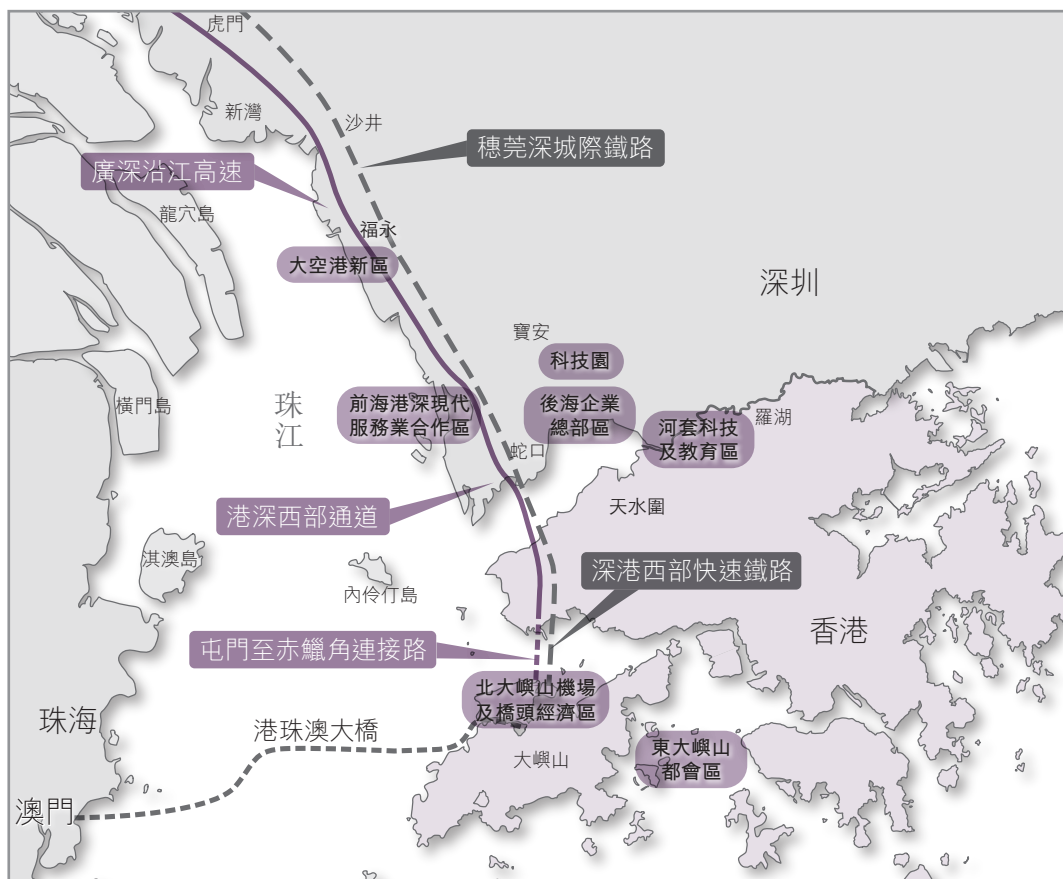
與此同時，深圳也不約而同地將發展區逐漸西移。在深圳的城市戰略中，其發展中心從羅湖商貿區和福田的行政、金融區，移至前海和後海（包括深圳科技園）區域，無論是金融行業還是科技產業，均向西部珠江口灣區轉移。前海作為廣東省的三大自由貿易區之一，將朝金融及航運服務業發展，而後海則欲發展成為大企業總部及科技產業聚集區。另外，西部寶安大空港區域在填海後也將形成深圳的儲備用地。

粵港澳大灣區的南軸線也正隨着港珠澳大橋的興建而逐漸成形。港珠澳大橋主橋西段的珠澳口岸人工島和東端的粵港分界線東人工島，與澳門在靠近大橋西南橋頭區填海的計劃，將形成大面積的儲備用地。

大灣區一小時生活圈對區域交通的新要求

隨着港深澳地區各方面交流愈來愈頻繁，跨境居住、工作和學習的民生需求日益增多，生活消費方面的經濟活動也大量湧現。近兩年，以上學、消費、休閒旅遊和訪親探友為目的旅客人次明顯增加（見圖 11.2），可見粵港間生活圈已經逐漸形成。

圖 11.1 粵港澳大灣區東南軸線

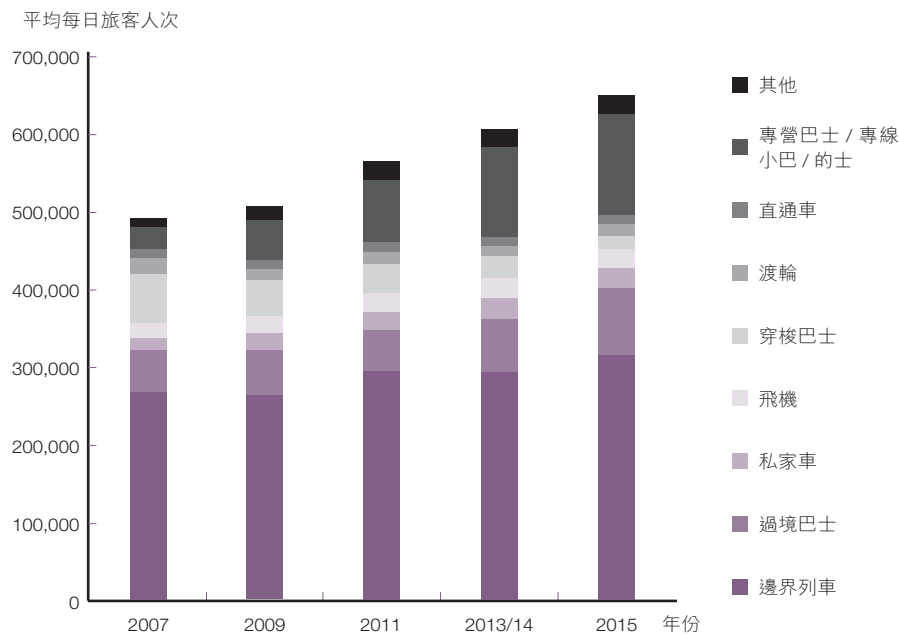


圖片來源：一國兩制研究中心。

在眾多往來香港和內地的交通工具中，邊界列車仍然是旅客最常用的跨界交通工具，平均每日有 316,000 人次，佔全部往來香港及內地旅客行程數目的 48.7%（見圖 11.3）。而且無論是任何行程目的，旅客在 2015 年最常選擇的交通工具均是邊界列車，其中在消閒行程中乘搭邊界列車的比率為 50.8%，而在探望親友、公幹及其他目的行程中的比率分別為 55.7%、47.4% 及 56.2%。由於軌道交通的便利快捷和受天氣影響較小等優點，以邊界列車為跨界交通工具的旅客數目呈逐年上升的趨勢。

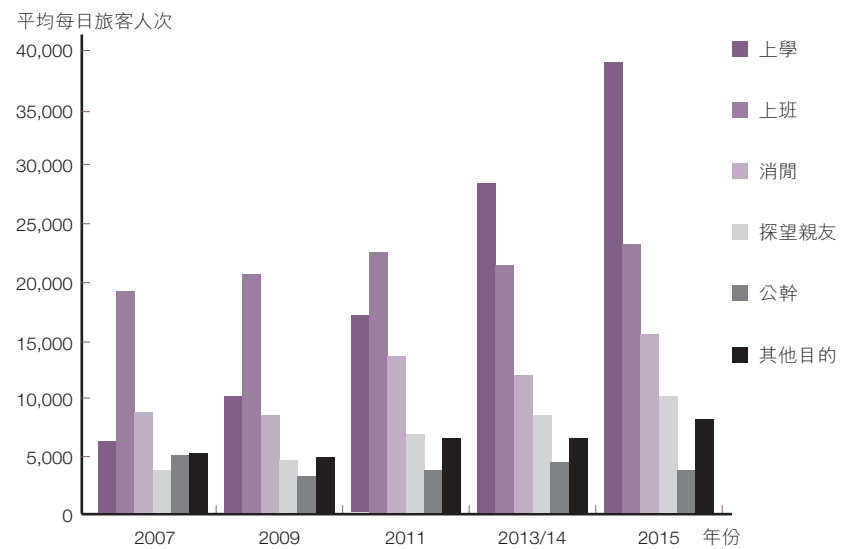
由此可見，隨着灣區經濟展開更多層次的合作、人員更密切地交流和往來，軌道交通在大灣區交通網絡中的地位愈顯重要。隨着更多軌道交通線路的逐步建設完成，大灣區交通將更完善、更便捷，粵港澳大灣區一小時生活圈在真正意義上成為可能。

圖 11.2 按行程目的劃分的往來香港和內地的日均旅客人次



資料來源：香港特區政府規劃署(2016)。

圖 11.3 按交通工具類型劃分的往來香港及內地的平均每日旅客人次



圖片來源：香港特區政府規劃署(2016)。

建設三層級大灣區軌道交通

藉着廣深港高鐵通車在即，以及討論口岸實施一地兩檢安排的機會，建議除現有以廣佛為主的鐵路網外，大灣區內應形成以港深為核心節點的鐵路網絡，構建雙核心、多節點、網絡化的粵港澳大灣區鐵路網絡格局。與此同時，積極做好覆蓋整個大灣區的三層級軌道網絡銜接，包括第一級：國家層面的高速鐵路；第二級：區域層面的城際快速鐵路；以及第三級：各城市地鐵網絡的連接，這對支撐大灣區經濟活動擴張、向國際知名灣區方向發展，以及粵港澳大灣區城市合作至關重要。

建立始發和連接港深的多向國家高鐵網絡

廣深港高鐵香港段全長 26 公里，這條國家高鐵線路已經將香港和深圳及廣州緊密相連，預計 2018 年將試運通車。從深圳始發或相連的其他高鐵線路，可以幫助香港加強連接至粵港澳大灣區其他城市，甚至連通內地更廣大腹地的鐵路網絡。筆者建議加快完成與粵西北部灣和大西南鐵路網絡相連接的深肇鐵路和深茂鐵路江門過江段。另外建議加快建設向東連接粵東和福建、浙江的汕深（汕頭—深圳）沿海 350 公里時速的客運專線高鐵，並與福廈漳高鐵連接，以緩解東南沿海客運專線承載力飽和的壓力。國家高鐵線路連接至粵港澳大灣區對灣區連通國內更廣大的腹地有重要意義。

重點建造東西兩翼灣區快速鐵路通道

大灣區城際快速鐵路是三層級鐵路網絡中的重要一環，直接關係到灣區內部人員和各項資源的有效流動和灣區城市的活力。建議粵港澳大灣區在規劃時，應與香港現行的大嶼山及新界北開發規劃相結合，以實現灣區建設軌道交通的最大價值。大灣區城際軌道交通網絡可考慮預留和規劃南北向兩條灣區的快速鐵路通道，即西部快軌和東側的港深惠高鐵（見圖 11.4）。

西部快軌由正在興建的穗莞深城際鐵路（廣州—東莞—深圳）和規劃中的西部港深機場快速軌道相結合，並隨着香港北大嶼山新市鎮的開發和東大嶼山都會區的啟動，向西南延伸，途經東大嶼山填海區域，後再連接港島的中環或上環，連通整個香港

圖 11.4 粵港澳大灣區東西兩翼快速軌道

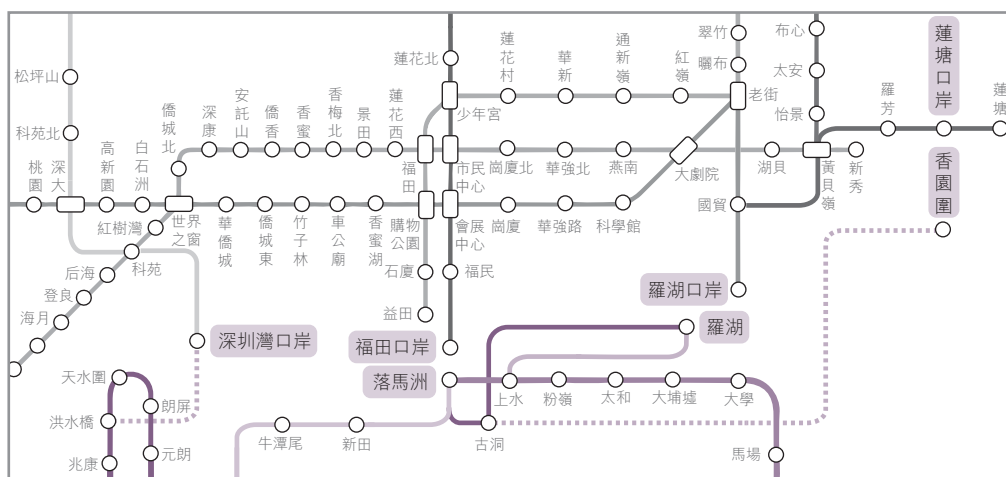


圖片來源：一國兩制研究中心。

島；進而成為連通廣州天河東站和廣州白雲機場—廣州新塘—東莞虎門—深圳機場—前海—香港機場—東大嶼山—香港島的粵港澳大灣區中最为重要的城際鐵路。

除此之外，西部快軌的港深機場鐵路連接線將使港深兩地機場通行時間縮短到 20 分鐘，有利兩地機場轉運客流。另外，前海在深港現代服務業合作區的基礎上進一步升級成為自貿區，是深港在金融和現代服務業合作的重要平台，香港與前海的經濟合作必將更加緊密，人員交流也必將更加頻繁，港深雙方均將受益於這條鐵路。其實早在十幾年前，港深兩地機場連接線就曾被港深政府提上議程，但由於港深西部快速軌道需要建造海底鐵路隧道，涉及複雜的技術和高昂的造價，再加上兩地機場分工及客流等其他種種因素，計劃被擱置了。筆者建議在粵港澳大灣區發展的新時期內，港深聯合推動預留該條軌道線路，並探討由港深企

圖 11.5 深港地鐵與口岸銜接



圖片來源：一國兩制研究中心。

業以 BOT (build-operate-transfer)，即建設—經營—轉讓的方式啟動建設西部快軌。

東部快速鐵路通道港深惠高鐵對大灣區的發展也尤其重要。香港新界北東鐵線已經難以支撐客運流量，在 2014 年就曾經滿載運作（按每平方米站立四人計算），2015 年的滿載率雖有所下降，但亦高達 93%。建議港深惠在香港部分鐵路預留通道空間，以連通新界北和港島的快速通道，並向北通過蓮塘口岸至深圳，再向北連至惠州。

加快建設和完善四個深港地鐵口岸連接

完善地鐵層面的口岸連接將有利於港深更緊密的合作。港深兩地目前已有兩處銜接（圖 11.5）。港鐵落馬洲站與深圳地鐵 4 號線（龍華線）的福田口岸連接；港鐵羅湖站亦與深圳地鐵 1 號線（羅寶線）羅湖站、隔着羅湖口岸相對。若要實現兩地地鐵的無縫銜接，無疑對兩地通關口岸的便捷性有更高要求。另外，基於通關口岸客流量增速高於貨流量增速，地鐵應考慮增減客貨車道比例，為兩地居民更頻密的來往交融預設空間。

筆者建議福田落馬洲口岸借鑒羅湖口岸的改造經驗，也向綜合型口岸方向發展，形成有序高效接駁的一體化綜合空間。除此之外，隨着香港新界北規劃的啟動，北環線鐵路應延伸至坪輦、

打鼓嶺，並在蓮塘、香園圍口岸地鐵接駁方面預留空間與深圳地鐵 2 號線東延段和 8 號線在蓮塘接駁。

最後，深圳灣口岸也因深圳南山區地鐵 11 號線與香港洪水橋之間地鐵銜接的可行性，有借機重新改造配套設施、建設立體交通接駁樞紐的機會。港深政府應積極推動兩地地鐵連接，完善基礎設施網絡，充分協調口岸能力，形成合理的客貨流佈局，推動無縫連接和通關便捷。

粵港澳大灣區對標全球知名的舊金山灣區、東京灣區和紐約灣區，而支撐以上三大灣區有序運轉和充分發揮城市集聚效益的一個關鍵要素便是軌道交通。舊金山灣區中，有四分之一居住在舊金山市區和奧克蘭市區的居民每天依靠灣區捷運（BART）通勤。東京灣區有全世界最密集的軌道交通網，灣區內 80% 至 90% 通勤客運依賴軌道交通。在紐約灣區，不僅擁有全球唯一 24 小時運作、且全年無休的高度發達的地鐵系統，在曼克頓中城的東西兩側，不足兩公里範圍內就有中央車站和紐約賓夕凡尼亞車站兩個主要的軌道交通樞紐，連結幾十條鐵路，提供頻繁往來康州和長島的長島鐵路線路（LIRR），以及開往新澤西的新澤西鐵路線路（NJ Transit）。

粵港澳大灣區應主動應對當前灣區發展的新形勢，以交通基礎設施適度超前發展的理念，積極發展運行高效、佈局合理的軌道交通基礎設施，使灣區經濟社會健康可持續發展，並為民生注入動力和活力。

小結

在粵港澳大灣區時代下，如何讓灣區城市群空間結構從單中心轉變為多中心，同時降低交通成本、進一步讓交通帶動以港深為主要城市的灣區東軸線的發展，以及如何盡快實現大灣區一小時生活圈，均對粵港澳大灣區的交通基礎設施提出了全新的要求和期望。

粵港澳大灣區應充分利用以交通為導向的發展模式（TOD），藉着廣深港高鐵通車在即和討論口岸實施一地兩檢安排的機會，形成以港深為核心節點的鐵路網絡，構建雙核心、網絡化、多節點的粵港澳大灣區鐵路網絡，以適應大灣區建設新時期下的發展新要求；積極做好覆蓋整個大灣區的三層級軌道網絡銜接，這對縮短香港與其他大灣區城市及內陸城市的往來時間和展開合作有重要意義。

註釋

1. 汪行東，魯志國（2017）。〈粵港澳大灣區城市群空間結構研究：從單中心到多中心〉。《嶺南學刊》。2017 年第 5 期。

參考資料

- 李睿（2015）。〈國際著名「灣區」發展經驗及啟示〉，《港口經濟》。天津：開益國際諮詢研究中心（天津）。2015 年 9 月號。
- 汪行東、魯志國（2017）。〈粵港澳大灣區城市群空間結構研究：從單中心到多中心〉，《嶺南學刊》，2017 年第 5 期。
- 深圳市統計局（2017）。《深圳市 2016 年國民經濟和社會發展統計公報》。參見：www.szsj.gov.cn/xxgk/tjsj/tjgb/201705/t20170502_6199402.htm（瀏覽日期 2017 年 10 月 26 日）。
- 規劃署跨界基建發展組（2016）。《2015 年跨境旅運統計調查》。香港：香港規劃署。參見：www.pland.gov.hk/pland_tc/p_study/comp_s/nbsb2015/NBSB2015.pdf（2017 年 10 月 31 日）。
- 港鐵公司及香港特別行政區立法會（2016）。《港鐵列車的載客能力及載客率》。參見：www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/tp_rdp/papers/tp_rdp20160419cb4-902-3-c.pdf（瀏覽日期：2017 年 10 月 30 日）。
- 楊新洪、謝作正主編（2016）。《深圳市統計年鑒 2016》。北京：中國統計出版社。參見：www.szsj.gov.cn/xxgk/tjsj/tjn/201701/t20170120_5943580.htm（瀏覽日期 2017 年 10 月 24 日）。
- 龐彪（2017）。〈粵港澳大灣區交通物流先行〉，《中國物流與採購》，2017 年第 13 期，38–39 頁。
- San Francisco Bay Area Rapid Transit District (2017). “BART 2016 Factsheet.” www.bart.gov/sites/default/files/docs/2016Factsheet_v12.pdf

第十二章

轉變觀念促進粵港澳大灣區城市群 交通一體化發展

哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組

粵港澳大灣區應共同推進跨界重大基礎設施的規劃、建設和運營，加強與灣區內交通、口岸、資訊、能源、城市供水等方面的銜接，構建粵港澳大灣區發達完善的基礎設施體系。

本章摘編自深圳市發展和改革委員會的研究報告，編號為：AK25500012，名稱為：大珠三角經濟區建設研究。

轉變觀念、深化改革、擴大開放

粵港澳大灣區是國家打破省際區域發展戰略的新佈局，是國家整體轉型發展的新動力，是國家進一步擴大開放的新門戶，是承擔國家使命的新篇章。粵港澳大灣區走向世界級的引領性灣區。要成為一帶一路的戰略樞紐，必須轉變觀念，從國家使命出發，摒棄一時一城一地的得失的傳統行政區觀念，從地區城市間的不當競爭，向統籌協調、分工合作、提升整體效率轉變。

轉變觀念

粵港澳大灣區的發展實現從傳統單一功能向綜合功能轉變，實現從大而全小而全的單一城市形態向統籌協調的城市群轉變，打破畫地為牢的行政分割、資源過度集中、經濟發展差異顯著的空間格局。

灣區的發展要積極推動兩大轉變。其一，是從單一城市向跨省際行政區域的城市群轉變。灣區是全球高端要素競爭的主戰場，是國家科技創新發展的引領者，是眾多資源匯聚、人口密集、經濟活動高度集中的城市群。改變少數城市的行政配置資源，要按照「有所為，有所不為」的原則，化解城市發展目標單一、重複建設的格局，打破行政壁壘、簡化人員和要素流通管道，共用城市群的設施、服務，城市間互聯互通；充分發揮城市間的動態比較優勢，形成各具特色、相互關聯、科技創新及產業技術創新能力強及交易成本低、金融實力強大的全產業鏈國際競爭優勢。

其二，是從傳統金融中心、服務中心、製造中心向多元複合型的科技創新中心轉變。按照城市規模與發展水平，依照各自優勢向「總部經濟＋金融中心＋科技創新中心＋高端製造業中心」、「總部運營中心＋研發中心＋製造中心」等多種複合創新模式轉變；充分發揮香港「一國兩制」、強大的國際資源統籌、多元高端人才的體制機制優勢，提升國際化、法制化的水平，與國際慣例接軌。強化香港科技創新「超級核心連絡人」的區位優勢，加強與灣區產業、核心技術研發連接，發揮香港全球金融、綜合資訊的服務功能，提升粵港澳大灣區在全球金融科技領域的中心地位。

深化改革

堅持發揮市場在資源配置中的決定性作用和中央政府規劃統籌作用，推動各級政府增強改革意識，繼續先行先試，大力推動各方面改革體制，使各方面的制度更加成熟、定型，為經濟社會發展注入強大的動力。

粵港澳大灣區要成為科學發展的示範區、改革開放的先行區、和諧發展的首善區和綠色低碳發展的先鋒區。以國際一流灣區為發展標杆，大灣區應充分發揮對外開放的視窗作用，增創參與國際經濟合作和競爭新優勢，率先推動與世界經濟的全面接軌，率先建立內外聯動、具有較強國際競爭力的開放體系，全面提升開放型的經濟水平。大灣區應充分發揮改革試驗田作用，增創改革的新優勢，改善公共資源配置，在統籌城鄉發展、實現經濟社會協調發展、推動可持續發展、加快民主法制建設等核心領域取得新突破，創建充滿活力、富有效率、更加開放的科學發展新體制，率先建成比較完善的社會主義市場經濟體制。大灣區應支持港深經濟一體化，形成創新技術、金融核心圈；支持深圳大力建設全國綜合配套改革試驗區；支持珠海在政府職能分層管理改革、社會管理制度創新等方面取得新進展；支援汕頭經濟特區擴大至全市範圍，在對外合作、城鄉一體化發展的體制機制創新等方面取得新突破。

粵港澳大灣區應試行金融改革和科技創新發展新模式，推進跨行政制度的綜合試驗區建設；着力推進深圳前海地區、珠海橫琴新區等地區的金融科技，要創新先行先試；強化港深在推動灣區科技創新發展中的核心作用，保持港深的世界金融中心地位，着力提升大灣區的自主創新能力與產業競爭力。

廣泛開放

粵港澳大灣區應提升經濟國際化水平，把推進經濟國際化作為加快轉型的升級新方法，建設中國「金融＋科技」創新的新高地，以提升國際競爭力為核心，加強區域合作，改善利用外資的結構，提高「走出去」水平；構建規範化、國際化的營商環境，推動全面開放、深度開放、科學開放，加快建立全方位、多層次、寬領域、高水平的開放型經濟新格局。要將合作開發的落馬洲作為深港經濟一體化的引擎、推動香港經濟轉型的先鋒、粵港澳大

灣區建設的重大工程，以更強大的開放氣魄、更廣闊的國際視野、更有效的改革措施，最大限度地利用「一國兩制」的體制、政策的空間優勢，以港深為主體，創造出最具活力、最具國際競爭力的創新機制，將落馬洲建立為全球最著名的創新基地之一。

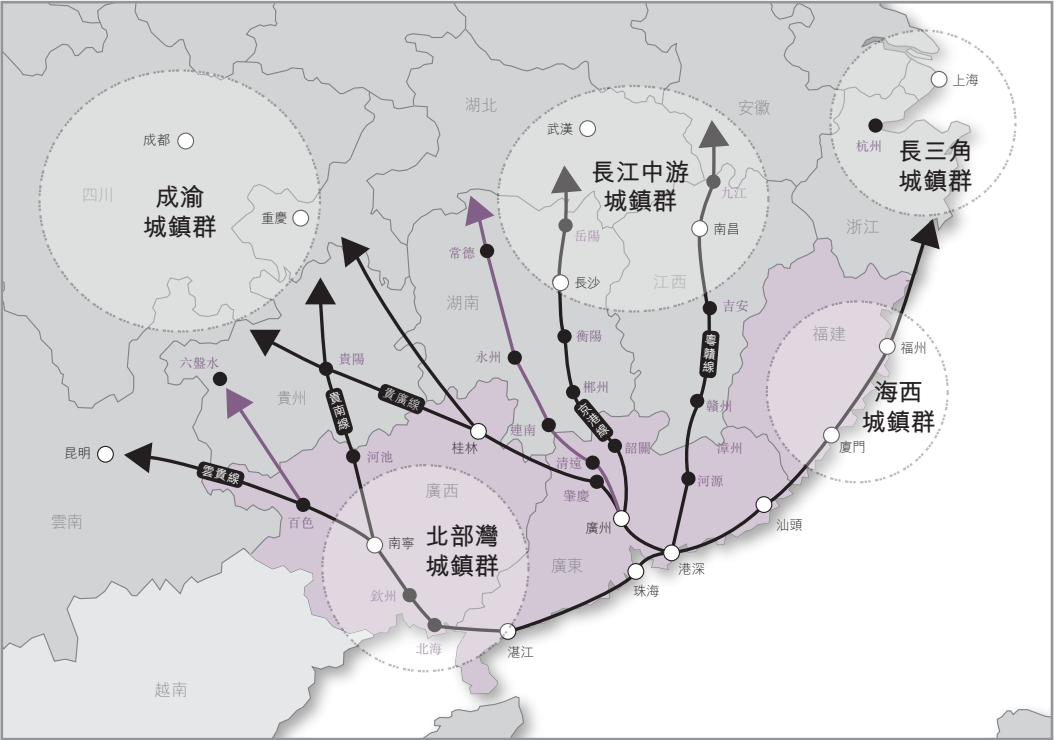
此外，又應鼓勵和支援灣區優勢企業對外投資，開拓市場，參與當地的經濟建設。大灣區應穩步推進能源、礦產、農業等境外重要資源的合作開發；支援和引導企業充分利用境外的科技和智力資源，參與國際新技術和新產品的研發；穩步推進境外經貿合作區建設；拓展對外承包工程和勞務合作空間，鼓勵企業積極承攬技術含量高、能夠帶動設備和技術出口的大型工程項目；完善支援企業「走出去」的總體協調機制，建立境外投資的促進體系；在「走出去」的過程中充分發揮港澳的人才優勢。

再者，大灣區可提升粵港澳通關綜合配套服務能力，提高粵港澳貨物通關便利化水平，優化粵港澳人員簽註政策，放寬科研資金跨境使用限制；放寬在內地公司註冊、准入限制、稅收等方面同等待遇；放寬人員在內地就業、社保、醫保、教育等方面的同等待遇；放寬在內地購票、購房等方面的同等待遇。

全面提升對內輻射功能

粵港澳大灣區、珠江—西江經濟帶、粵桂黔滇高鐵經濟帶、瓊州海峽經濟帶和東江生態經濟帶等跨區域合作要全面推進，強化對內輻射功能，深化粵港澳、粵閩、粵桂瓊等海洋經濟合作圈的協同發展。充分發揮各類合作平台在促進產業轉移中的積極作用，大力推進廣州泛珠合作園區、粵桂黔高鐵經濟帶合作試驗區建設，支持粵桂合作特別試驗區、閩粵經濟合作區、北部灣臨海產業園、湘贛開放合作試驗區等跨省區合作平台發展。屆時區域協同創新體系已初步形成，分工合理、佈局優良的先進產業集群逐步建立，區域產業協作體系已見雛形，以粵港澳大灣區建設推動內陸省區與港澳進一步合作。

圖 12.1 以港深為中心節點，建設輻射灣區與內陸省區的高鐵網絡



資料來源：深圳市城市規劃研究院：「2050 深圳發展研究」。

以交通設施的建設推動城市群的一體化發展

以交通的基礎建設為先導，提升粵港澳大灣區的珠江軸線與沿海帶在國際分工產業鏈的層級。粵港澳大灣區應共同推進跨界重大基礎設施的規劃、建設和運營，加強與灣區內交通、口岸、資訊、能源、城市供水等方面的銜接，構建粵港澳大灣區發達完善的基礎設施體系。

提升沿海交通密度與強化內陸節點連結

由單一城市的交通中樞轉變至多元多交通組織體系。現時東西向對外交通須借道廣州，多種交通運輸方式的空間重疊，功能重複，形成城市間交通過度集聚的單極化畸形形態，這些都要一一改變。建設多樞紐、推動軸帶城市間的直聯直通，提升沿海城市帶的交通基礎設施的水平，加快沿海城市的跨江通道建設。

1. 提高沿海城市帶的交通路網密度

現在沿海鐵路網絡建設力度不足、效率偏低，沿海地區自身發展能力與輻射能力都受到極大限制。大灣區要採取有效措施加大沿海城市帶的鐵路與公路的建設力度，改變沿海城市帶的交通基礎建設嚴重滯後的局面。目前，珠江三角洲軸線單位上的土地面積的交通運輸能力是沿海城市帶的 8 倍，其中珠江三角洲軸線城市的鐵路密度是沿海城市帶鐵路密度的 2.8 倍；高等級路和高速公路運輸能力是沿海城市帶的 2 倍。粵港澳大灣區的規劃應以沿海城市帶的鐵路密度達到珠江三角洲同等水平為目標，要強化基礎設施對粵港澳大灣區城市群協同發展的基礎作用，超前建設東西部城市圈的城際鐵路，提高高速鐵路的通達性，到 2030 年應當基本消除東西部沿海城市與粵港澳大灣區軸線城市的基礎設施建設水平差距。「十三五」期間，需要大力發展沿海地區鐵路基礎設施，以沿海鐵路帶動全灣區發展，形成覆蓋全省、輻射泛珠、服務全國、連通世界的現代化綜合交通運輸體系。

2. 加快推進沿海城市帶的鐵路建設

粵港澳大灣區應提升港深交通的樞紐地位，提升沿海城市帶與粵港澳大灣區城市間及腹地交通的基礎建設水平；處理好區域軌道的交通規劃與上位規劃的協調關係，形成各層級體系相互融合的區域軌道的交通發展格局；為城市群中各城鎮提供軌道交通快速聯繫，促進城市群的發育成長；建設以汕頭、汕尾、湛江、陽江等沿海地區為港口運輸與鐵路運輸的連接樞紐；建立東部港口與潮汕地區及贛閩聯通的鐵路網，建立東部潮汕港口群對灣區北部腹地城市及桂黔地區的高密度輻射鐵路網；實現內外聯通，滿足高強度的出行及運輸需求，建設粵港澳大灣區沿海帶的綜合運輸通道，充分發揮粵港澳大灣區在 21 世紀海上絲綢之路建設中的戰略樞紐作用。

3. 強化東西部鐵路對港口的連接

加快建設「沿海樞紐＋內陸通道＋內陸節點」的粵港澳大灣區交通體系和物流系統新格局，全面提升粵港澳大灣區的對外開放水平和城市一體化發展的潛力。重點推進廣州南沙疏港鐵路、湛

江東海島鐵路、汕頭廣澳港鐵路、茂名博賀港鐵路等項目；結合港口建設及貨物運輸的需求，適時推進潮州港疏港鐵路、揭陽港疏港鐵路項目的建設；建立東西沿海地區港口與鐵路聯通運營的綜合運輸主通道；建設專業化貨物運輸網，以沿海主要港口為支點，加強出海航道、內河航道、疏港鐵路、疏港公路等集疏運網絡建設。

加快東西部港口群建設

珠江三角洲軸線內河港口群的佈局應進一步完善，全面提升沿海港口建設的運營水平，壯大沿海城市帶的臨港經濟規模和水平，提升沿海港口群對中國內陸地區的輻射帶動作用。

1. 優先建設沿海港口群的基建

粵港澳大灣區應加快其沿海港口群的建設，優先發展沿海港口，逐步提高內河港口，形成以沿海港口為主體、內河港口為補充的多樣化、多層次、多功能協調發展的世界級港口群。「十二·五」期間，粵港澳大灣區港口建設累計完成投資約 435 億元；至 2010 年底，港口貨物年綜合通過能力約達 11.7 億噸，集裝箱年綜合通過能力 3,939 萬標準箱（TEU），服務能力顯著提高。大灣區應充分發揮沿海港口群在遠洋運輸中的天然優勢，減少非必要的清淤成本，發揮沿海港口群對粵港澳大灣區的主體輻射功能；發揮內河航運在促進沿江經濟帶的形成和發展、完善區域的綜合運輸體系、保障沿海港口的集疏運暢通等方面的支撐和保障作用，形成港口之間優勢互補、錯位發展的空間佈局。

2. 強化沿海港口群的輻射力

當局應充分發揮沿海港口作為粵港澳大灣區對外貿易發展的門戶作用，形成大港為主、多個中小港口為補充的多層次港口群，以形成強而有力的沿海港口網絡支撐進出口貿易發展；構建以沿海的主要港口為核心的國際貨物運輸通道和以空港為核心的快速國際物流集疏運網絡，發揮東西部港口與鐵路結合的交通運輸網對腹地經濟的帶動作用，形成沿海港口對腹地經濟社會發展的支撐和促進臨港工業發展的能力。

3. 加快沿海城市港口的產業發展

粵港澳大灣區應有效整合珠江口港口的資源，促進港口群協調發展。以集裝箱幹線港、煤炭中轉港等為重點，兼顧集裝箱支線港、煤炭一次接卸港和商品汽車裝／卸船港的發展需要，加強港口功能結構調整，建設與港澳錯位發展、優勢互補的世界級港口群，提升和拓展港口功能；增強沿海港口現代化功能，加快集裝箱、煤炭的專業化泊位建設，提升港口的專業化運輸能力；加快出海航道和內河高等級航道網絡規劃建設，適應船舶大型化的需要，推進內河船舶標準化，提升水路運輸的現代化水平。

提高東西部沿海地區的交通基礎設施水平

沿海城市帶高快速路網的覆蓋率應全面提高，提高灣區多層次的交通系統的協調能力，優化城市間資源配置和交通的協調程度，提升城際的聯繫服務水平，重構組織模式以滿足城市交通區域化組織的需求，加快交通設施對接和着力減少重複建設；打破行政壁壘，建立未來區域交通組織模式。

1. 超前實施沿海城市帶的高快速路網體系建設

粵港澳大灣區應大力推進沿海高速公路網建設，完善水路聯通的交通網絡佈局，構建多方向高快速通道的對外綜合運輸通道，提升城鎮節點的交通可達性，規劃建設沿海城市帶的樞紐功能，構建多節點、網格狀均衡的綜合公路交通運輸新格局；運用新技術、新方法，充分利用現有的土地資源，超前建立新時期的立體化交通體系，加快「雲軌」等高科技、低成本、現代化交通基礎設施項目建設進程；實現新型交通基礎設施與地鐵、公交巴士等現有交通體系的公共交通錯位發展、互為補充，打造地下、地面和空中的立體化交通網絡。

2. 提高沿海城市路網建設的投資佔比

2005 至 2020 年間，粵港澳大灣區公路基礎設施的建設項目共有 33 項，總投資額 3,690 億元。特大城市綜合樞紐呈現多點佈局態勢，空間資源配置的協調難度加大，公路建設資源配置在通

道和樞紐空間資源上的矛盾加劇。「十三五」期間，大灣區需加大對東西城市路網的建設投資，形成以港深為核心、珠江為發展軸線、沿海城市為帶的輻射全灣區的高速公路網絡；加快建設與東西沿海地區的港口相承接的配套疏港高快速路網體系，重點推進深圳至茂名鐵路、梅州至潮汕鐵路、合浦至湛江鐵路、贛州至深圳客運專線、廣州至汕尾客運專線、汕尾至汕頭鐵路（兼顧城際）、龍川至龍岩客運專線、湛江至海口鐵路的擴能工程、張家界經湛江至海口的旅遊高鐵等項目建設；完善經粵東西至周邊省（區）高速鐵路的通道建設，形成東聯海峽西岸、溝通長三角，西通桂黔、輻射大西南，北達湘贛、連接中原地區的「五縱二橫」高速鐵路骨幹網絡。

3. 提高東西部沿海地區的路網密度

粵港澳大灣區要實現沿海城市帶與珠江三角洲軸線城市的公路密度相若的目標。截至 2015 年，珠江三角洲軸帶的城市公路總長度為 78,334 公里，2005 至 2020 年珠江三角洲軸帶公路計劃修建長度為 1,780.6 公里，2020 年底計劃總長度達 80,114 公里，軸帶公路密度預計將達到 1.95 千米 / 平方公里；粵港澳大灣區東西部沿海地區城市公路總長度為 68,961 公里，2009 至 2020 年共計劃修建公路 508.7 公里，東西沿海公路密度預計達 1.474 千米 / 平方公里的設施覆蓋範圍，遠低於珠江三角洲軸線城市的公路基礎設施計劃建設數量。

粵港澳大灣區應推進交通運輸基建中重大工程項目的建設；重點發展跨海大橋的工程成套技術、高等級深水化航道網建設及維護、大型綜合交通樞紐及跨境港航服務平台建設等，加快建設虎門二橋、深中通道、汕湛高速公路等重大工程；構建「多點組織、分區成網」的區域內部交通組織模式；基於需求特徵，充分發揮東西沿海港口城市水路相連的區位優勢，構建沿海區域一體的交通系統建設標準和省市統籌的建設運營機制；推進灣區交通設施的共建共用和跨境交通連接。

表 12.1 2000-2015 年粵港澳大灣區的各市公路里程（公里）

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 總計 | / | / | / | / | / | / | 178,387 | 182,005 |
| 廣州 | 5,020 | 5,095 | 5,138 | 5,138 | 5,060 | 5,059 | 7,344 | 8,663 |
| 深圳 | 1,168 | 1,137 | 1,314 | 1,341 | 1,337 | 1,335 | 1,689 | 1,944 |
| 珠海 | 877 | 1,025 | 1,017 | 1,041 | 1,041 | 1,074 | 1,290 | 1,299 |
| 汕頭 | 1,533 | 1,725 | 1,734 | 1,746 | 1,757 | 1,758 | 3,604 | 3,739 |
| 佛山 | 3,528 | 3,881 | 3,890 | 3,912 | 3,924 | 3,928 | 4,913 | 5,160 |
| 韶關 | 8,867 | 8,925 | 8,933 | 8,966 | 9,035 | 9,244 | 12,887 | 13,045 |
| 河源 | 9,558 | 8,840 | 8,874 | 8,896 | 8,896 | 8,916 | 13,021 | 13,522 |
| 梅州 | 9,455 | 10,186 | 10,202 | 10,203 | 10,350 | 12,165 | 14,865 | 15,193 |
| 惠州 | 6,889 | 6,917 | 7,084 | 7,095 | 7,104 | 7,260 | 10,158 | 10,431 |
| 汕尾 | 3,098 | 3,219 | 3,425 | 3,427 | 3,427 | 3,690 | 4,642 | 4,747 |
| 東莞 | 2,429 | 2,464 | 2,533 | 2,574 | 2,638 | 2,570 | 3,649 | 3,841 |
| 中山 | 908 | 983 | 1,027 | 1,027 | 1,037 | 1,257 | 1,578 | 1,672 |
| 江門 | 4,010 | 4,015 | 4,058 | 4,054 | 4,114 | 4,115 | 9,680 | 9,928 |
| 陽江 | 3,576 | 3,103 | 4,308 | 4,313 | 4,291 | 4,087 | 6,882 | 7,049 |
| 湛江 | 6,714 | 6,678 | 7,054 | 7,536 | 7,533 | 7,526 | 21,181 | 21,315 |
| 茂名 | 7,716 | 8,271 | 8,591 | 8,759 | 8,759 | 8,761 | 14,641 | 15,308 |
| 肇慶 | 7,458 | 7,333 | 7,662 | 7,663 | 7,989 | 8,229 | 10,007 | 10,168 |
| 清遠 | 9,266 | 9,796 | 9,970 | 10,132 | 10,326 | 10,740 | 15,685 | 17,186 |
| 潮州 | 1,846 | 1,796 | 1,836 | 1,833 | 1,833 | 1,902 | 4,459 | 4,563 |
| 揭陽 | 3,453 | 3,750 | 3,964 | 4,066 | 4,145 | 4,183 | 6,072 | 6,297 |
| 雲浮 | 4,051 | 4,160 | 4,185 | 4,230 | 4,338 | 4,398 | 6,800 | 6,936 |
| 香港 | 5,351 | 5,377 | 5,407 | 5,430 | 5,459 | 5,500 | 5,599 | 5,709 |
| 按經濟區域分 | | | | | | | | |
| 珠三角 | / | / | / | / | / | / | / | / |
| 東翼 | / | / | / | / | / | / | / | / |
| 西翼 | / | / | / | / | / | / | / | / |
| 山區 | / | / | / | / | / | / | / | / |

(續表 12.1)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 面積 (平方公里) |
|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| 總計 | 183,155 | 184,960 | 190,144 | 190,724 | 194,943 | 202,915 | 212,094 | 216,023 | 179,716.02 |
| 廣州 | 8,781 | 8,916 | 8,975 | 9,052 | 8,997 | 9,004 | 9,219 | 9,317 | 7,248.86 |
| 深圳 | 1,990 | 1,616 | 1,617 | 1,618 | 1,659 | 1,680 | 1,647 | 1,644 | 1,997.27 |
| 珠海 | 1,393 | 1,368 | 1,395 | 1,397 | 1,448 | 1,447 | 1,447 | 1,447 | 1,732.33 |
| 汕頭 | 3,735 | 3,748 | 3,805 | 3,806 | 3,802 | 3,802 | 3,805 | 3,808 | 2,199.04 |
| 佛山 | 5,089 | 5,124 | 5,214 | 5,222 | 5,207 | 5,204 | 5,240 | 5,249 | 3,797.72 |
| 韶關 | 13,050 | 13,067 | 13,753 | 13,749 | 14,767 | 15,273 | 16,043 | 16,125 | 18,412.53 |
| 河源 | 13,889 | 14,650 | 14,721 | 14,732 | 15,251 | 15,346 | 15,585 | 15,795 | 15,653.63 |
| 梅州 | 15,298 | 15,272 | 15,860 | 15,867 | 15,882 | 16,961 | 17,567 | 17,704 | 15,864.51 |
| 惠州 | 10,468 | 10,611 | 10,826 | 10,893 | 10,933 | 11,234 | 12,594 | 13,476 | 11,346.14 |
| 汕尾 | 4,819 | 4,809 | 4,864 | 4,864 | 4,864 | 5,470 | 5,470 | 5,483 | 4,865.02 |
| 東莞 | 3,883 | 4,713 | 4,751 | 4,828 | 4,969 | 5,002 | 5,145 | 5,165 | 2,460.08 |
| 中山 | 1,667 | 1,704 | 1,838 | 1,903 | 2,757 | 2,589 | 2,610 | 2,610 | 1,783.67 |
| 江門 | 9,929 | 9,890 | 9,972 | 10,010 | 10,008 | 10,012 | 10,012 | 10,017 | 9,505.42 |
| 陽江 | 7,079 | 7,094 | 7,454 | 7,461 | 7,465 | 7,473 | 9,984 | 10,061 | 7,955.87 |
| 湛江 | 21,311 | 21,321 | 21,491 | 21,502 | 21,489 | 21,800 | 21,800 | 21,792 | 13,262.59 |
| 茂名 | 15,320 | 15,300 | 15,609 | 15,616 | 15,638 | 15,642 | 15,643 | 17,461 | 11,427.07 |
| 肇慶 | 10,218 | 10,319 | 11,260 | 11,457 | 12,611 | 13,382 | 13,634 | 14,129 | 14,891.23 |
| 清遠 | 17,488 | 17,719 | 18,233 | 18,238 | 18,238 | 21,746 | 24,801 | 24,804 | 19,035.54 |
| 潮州 | 4,537 | 4,528 | 5,046 | 5,046 | 5,048 | 5,048 | 5,048 | 5,048 | 3,145.93 |
| 揭陽 | 6,274 | 6,265 | 6,349 | 6,353 | 6,353 | 7,210 | 7,210 | 7,282 | 5,265.38 |
| 雲浮 | 6,936 | 6,926 | 7,111 | 7,111 | 7,556 | 7,588 | 7,588 | 7,606 | 7,785.11 |
| 香港 | 5,734 | 5,754 | 5,884 | 5,920 | 5,940 | 5,946 | 5,959 | 5,963 | 1,104.43 |
| 按經濟區域分 | | | | | | | | | |
| 珠三角 | 53,418 | 54,261 | 55,848 | 56,380 | 58,590 | 59,555 | 61,548 | 63,054 | / |
| 東翼 | 19,365 | 19,350 | 20,064 | 20,069 | 20,067 | 21,531 | 21,534 | 21,621 | / |
| 西翼 | 43,710 | 43,715 | 44,554 | 44,579 | 44,592 | 44,914 | 47,427 | 49,314 | / |
| 山區 | 66,661 | 67,634 | 69,678 | 69,697 | 71,695 | 76,914 | 81,585 | 82,034 | / |

資料來源：《廣東年統計年鑒 2000–2016》；《香港統計年鑒 2001–2016》；按經濟區域分的數據由本課題組根據各區域範圍加總各年度資料所得。

表 12.2 十二五規劃建設珠三角基礎設施一體化

| 項目名稱 | 規模 (公里) | 建設年期 | 總投資 (萬元 / 人民幣) | 2009-2012 年 計劃投資 (萬元 / 人民幣) |
|------------------------|---------|-----------|-------------------|-----------------------------------|
| 軸帶鐵路項目 | 1,780.6 | 0 | 20,252,341 | 17,599,250 |
| 珠三角環形高速公路南環段 | 49.3 | 2008-2011 | 711,000 | 600,000 |
| 珠三角外環高速公路 | | | | |
| 1. 肇慶黃崗至廣州花山段 | 63.5 | 2010-2012 | 876,900 | 877,000 |
| 2. 江門至肇慶高速公路 | 107 | 2008-2011 | 873,544 | 690,000 |
| 3. 廣州增城沙莊至花都北興公路 | 43.8 | 2010-2012 | 586,000 | 586,000 |
| 4. 廣州段、東莞段 | 59 | 2006-2010 | 1,095,000 | 745,000 |
| 5. 順德至中山段 | 45.6 | 2005-2010 | 569,000 | 569,000 |
| 平南(南海平洲—化龍—南沙) 高速公路 | 50.8 | 2010-2013 | 842,000 | 631,500 |
| 增從高速公路(含街口支線) | 67 | 2009-2011 | 618,393 | 618,000 |
| 從莞高速公路 | | | | |
| 1. 東莞段 | 57.5 | 2010-2013 | 870,000 | 652,500 |
| 2. 惠州段 | 31.1 | 2010-2013 | 445,000 | 333,750 |
| 廣明高速公路 | | | | |
| 常虎高速公路虎門港支線 | 21 | 2007-2011 | 222,400 | 222,400 |
| 廣州東沙至新聯高速公路 | 46 | 2005-2010 | 590,000 | 270,000 |
| 廣肇高速公路二期 | 5.4 | 2008-2010 | 58,376 | 50,000 |
| 廣珠東線新洲至化龍段 | 11 | 2008-2011 | 119,800 | 119,800 |
| 佛開高速公路擴建工程 | 46.6 | 2006-2011 | 400,241 | 400,000 |
| 廣三高速公路擴建工程 | 29 | 2009-2011 | 179,000 | 179,000 |
| 廣清高速公路改擴建 | 57.7 | 2009-2012 | 691,851 | 740,000 |
| 虎門二橋 | 20.9 | 2011-2015 | 1,200,000 | 300,000 |
| 二廣高速公路 | | | | |
| 1. 懷集至三水段 | 118 | 2007-2010 | 781,536 | 846,000 |
| 2. 連州至懷城段(含懷集支線) | 57.9 | 2010-2013 | 399,000 | 399,000 |
| 廣河高速公路 | | | | |
| 1. 廣州段 | 70.8 | 2008-2011 | 553,000 | 553,000 |
| 2. 惠州段 | 75.3 | 2008-2011 | 569,300 | 569,300 |
| 廣州至樂昌高速公路 | 304.2 | 2009-2013 | 3,200,000 | 3,000,000 |
| 大廣國家高速公路連平至從化段 | 177.6 | 2010-2013 | 1,653,000 | 1,500,000 |
| 粵港澳合作項目 | 74.5 | | 7,902,412 | 2,600,000 |
| 港珠澳大橋 | 43.5 | 2009-2015 | 7,294,000 | 2,000,000 |
| 深圳東部過境高速公路 | 31 | 2010-2016 | 608,412 | 600,000 |

(續表 12.2)

| 項目名稱 | 規模 (公里) | 建設年期 | 總投資 (萬元 / 人民幣) | 2009-2012 年 計劃投資 (萬元 / 人民幣) |
|------------------------|---------|-----------|-------------------|-----------------------------------|
| 區內高速公路 | 1378.8 | | 20,984,868 | 15,825,150 |
| 珠三角環形高速公路南環段 | 49.3 | 2008-2011 | 711,000 | 600,000 |
| 珠三角外環高速公路 | | | | |
| 1. 肇慶黃崗至廣州花山段 | 63.5 | 2010-2012 | 876,900 | 877,000 |
| 2. 江門至肇慶高速公路 | 107 | 2008-2011 | 873,544 | 690,000 |
| 3. 廣州增城沙莊至花都北興公路 | 43.8 | 2010-2012 | 586,000 | 586,000 |
| 廣州至深圳沿江高速公路 | | | | |
| 1. 廣州段、東莞段 | 59 | 2006-2010 | 1,095,000 | 745,000 |
| 2. 深圳段 | 30.5 | 2009-2012 | 1,120,000 | 1,120,000 |
| 廣珠西線高速公路 | | | | |
| 1. 順德至中山段 | 45.6 | 2005-2010 | 569,000 | 569,000 |
| 2. 中山至珠海段 | 37.7 | 2010-2012 | 560,500 | 560,500 |
| 平南(南海平洲—化龍—南沙) 高速公路 | 50.8 | 2010-2013 | 842,000 | 631,500 |
| 增從高速公路(含街口支線) | 67 | 2009-2011 | 618,393 | 618,000 |
| 從莞高速公路 | | | | |
| 1. 東莞段 | 57.5 | 2010-2013 | 870,000 | 652,500 |
| 2. 惠州段 | 31.1 | 2010-2013 | 445,000 | 333,750 |
| 廣明高速公路 | | | | |
| 1. 廣州段 | 30 | 2009-2012 | 616,000 | 616,000 |
| 2. 陳村至西樵段 | 42.1 | 2009-2011 | 751,000 | 751,000 |
| 莞惠高速 | 61 | 2006-2009 | 466,000 | 466,000 |
| 廣惠高速公路東延線 (凌坑至碧甲段) | 31.5 | 2010-2012 | 315,000 | 315,000 |
| 常虎高速公路虎門港支線 | 21 | 2007-2011 | 222,400 | 222,400 |
| 廣州東沙至新聯高速公路 | 46 | 2005-2010 | 590,000 | 270,000 |
| 惠大疏港高速公路(長湖至大亞灣) | 54.6 | 2009-2012 | 490,000 | 490,000 |
| 珠海機場高速公路 | 30 | 2009-2011 | 325,171 | 462,500 |
| 珠海高欄港高速公路 | 31.6 | 2009-2011 | 340,000 | 384,200 |
| 廣肇高速公路二期 | 5.4 | 2008-2010 | 58,376 | 50,000 |
| 廣珠東線新洲至化龍段 | 11 | 2008-2011 | 119,800 | 119,800 |
| 惠深沿海高速惠州段 | 48.6 | 2009-2012 | 499,000 | 499,000 |
| 佛開高速公路擴建工程 | 46.6 | 2006-2011 | 400,241 | 400,000 |
| 廣三高速公路擴建工程 | 29 | 2009-2011 | 179,000 | 179,000 |
| 廣清高速公路改擴建 | 57.7 | 2009-2012 | 691,851 | 740,000 |

(續表 12.2)

| 項目名稱 | 規模 (公里) | 建設年期 | 總投資 (萬元 / 人民幣) | 2009-2012 年 計劃投資 (萬元 / 人民幣) |
|--------------------------|---------|-----------|-------------------|-----------------------------------|
| 水官高速公路擴建工程 | 6.7 | 2009-2010 | 67,000 | 67,000 |
| 梅觀高速公路擴建工程 | 19 | 2010-2012 | 96,692 | 120,000 |
| 深圳外環高速公路 | 93.3 | 2010-2012 | 1,390,000 | 1,390,000 |
| 深圳至中山過江通道工程 (含南沙港連接線) | 50 | 2015-2020 | 3,000,000 | |
| 虎門二橋 | 20.9 | 2011-2015 | 1,200,000 | 300,000 |
| 對外通道 | 867 | | 8,015,269 | 7,726,700 |
| 二廣高速公路 | | | | |
| 1. 懷集至三水段 | 118 | 2007-2010 | 781,536 | 846,000 |
| 2. 連州至懷城段 (含懷集支線) | 57.9 | 2010-2013 | 399,000 | 399,000 |
| 廣河高速公路 | | | | |
| 1. 廣州段 | 70.8 | 2008-2011 | 553,000 | 553,000 |
| 2. 惠州段 | 75.3 | 2008-2011 | 569,300 | 569,300 |
| 廣州至樂昌高速公路 | 304.2 | 2009-2013 | 3,200,000 | 3,000,000 |
| 大廣國家高速公路連平至從化段 | 177.6 | 2010-2013 | 1,653,000 | 1,500,000 |
| 博(羅)深(圳)高速 | 63.2 | 2009-2012 | 859,433 | 859,400 |
| 粵港澳合作項目 | 74.5 | | 7,902,412 | 2,600,000 |
| 港珠澳大橋 | 43.5 | 2009-2015 | 7,294,000 | 2,000,000 |
| 深圳東部過境高速公路 | 31 | 2010-2016 | 608,412 | 600,000 |

資料來源：廣東省人民政府辦公廳(2017)《珠江三角洲基礎設施建設一體化規劃(2009-2020年)》；廣東省人民政府辦公廳(2012)《廣東省綜合交通運輸體系發展「十二五」規劃》；廣東省發展和改革委員會、廣東省交通運輸廳(2017)《廣東省綜合交通運輸體系發展「十三五」規劃》；廣東省交通運輸廳(2016)《廣東省交通運輸科技「十三五」發展規劃》；中國城市規劃設計研究院、廣東省城鄉規劃設計研究院、廣東省交通運輸規劃研究中心、廣州市交通規劃研究院、深圳市城市交通規劃設計研究中心合作編製：《珠三角一體化綜合交通體系的規劃建設》；廣東省交通運輸廳(2016)《廣東省十二五綜合交通規劃》；廣東省人民政府辦公廳(2016)《廣東省十三五規劃》。

第十三章

如何把握港珠澳大橋帶來的機遇？ 剖析多個政策領域及相關建議

黃曉琳

一國兩制研究中心助理研究主任

港珠澳大橋落成後，口岸所在位置將成為集海陸空交通於一體的大型樞紐，是連接粵港澳大灣區及世界各地的策略性「雙門戶」，匯聚各地人才、資訊。把握「橋頭經濟」和大灣區的發展機遇，加強和珠三角西部在生產和優質生活圈的更緊密聯繫，是香港未來經濟社會發展的新活力。

重要性

港珠澳大橋通車在即，是粵港澳大灣區最重要的基礎交通設施之一。大橋落成後，口岸的所在位置將成為集海陸空交通於一體的大型樞紐，是連接粵港澳大灣區及世界各地的策略性「雙門戶」，匯聚各地人才、資訊。把握「橋頭經濟」和大灣區的發展機遇，加強與珠三角西部在生產和優質生活圈的更緊密聯繫，是香港未來經濟社會發展的新活力。

大橋只是物理層面的交通連接基礎，如果要變為實際上的經濟民生紐帶，方便市民出入往來，需要在車輛通關安排、口岸規劃、周邊交通配套等多個政策領域做好安排。

挑戰

通車在即，擺在眼前的三大迫切問題，仍未解決。

車輛通關問題

未來，港珠澳大橋上可行駛的客運車輛有多種類型，包括口岸穿梭巴士、跨境巴士、跨境出租車、跨境私家車等。然而，想旅客出行便捷、節省行程時間等，上述交通方式均有一定局限。口岸穿梭巴士只限在口岸內接載旅客，旅客到達香港、澳門或珠海口岸後，還需要自行轉乘當地的公共交通工具前往市區。而乘搭跨境巴士的乘客，要在大橋兩端的口岸上落車共四次，「三地三檢」進行過境檢查，耗時耗力。而相對靈活、提供個人化接載的跨境出租車，則受配額制度規管，在大橋開通後首三年，三地政府僅共發放 250 個配額，^[1] 預計數量未能完全滿足需求。

跨境私家車作為個人化、點到點的交通工具，可方便旅客直接往返香港和內地之間多個目的地，相信是旅客出行的首選。但一直以來跨境私家車牌照的申請比較嚴苛，截至 2016 年底，擁有中港兩地車牌的香港私家車僅有 28,600 部，內地車有 3,100 部。

因此，供需不平衡的跨境私家車牌照一向需求甚殷，是被炒賣的「水漲船高」產品。據新聞報道，大橋的香港私家車配額，

對外售價約 60 萬至 70 萬元人民幣，月租可達 5,000 至 7,000 人民幣，並預期大橋通車後，牌價可突破 100 萬元人民幣。^[2]

據香港運輸及房屋局 2008 年公佈的港珠澳大橋交通量預測，在大橋落成初期，每日架次約 9,200 至 14,000 輛。^[3]但十年過去，粵港之間的經濟關係已從過去廣東接受香港輻射為主，變為粵港在不同產業上各有優勢、協同發展的合作模式。換言之，由出口加工貿易帶動的大橋貨物運輸將會大幅度減少，未來大橋開通初期車流量將會比 2008 年時所作的預測為低。

在新形勢下，經濟往來層面上，粵港兩地開展服務貿易自由化的合作日益緊密；在「優質生活圈」層面上，兩地居民消閒旅遊、探親訪友、跨境上學工作等日常往來將日益頻繁。未來，經港珠澳大橋的旅客運輸需求將成為主流，而這些運輸新需求，更進一步是依賴便捷暢行、點到點接駁的私家車。

雖然，粵港兩地政府於近月放寬了使用港珠澳大橋的粵港兩地車牌的申請條件，^[4]但政策調整的步伐仍較保守，以商業領域的投資金額、納稅額，或者公職身份為申請門檻，可受益的民眾數量和範圍非常有限。而在上述常規配額之外，也沒有提供靈活便捷的一次性車輛通關安排，讓非常態穿梭兩地的私家車車主多了一個自駕遊出行選擇。筆者建議應調整港珠澳大橋的跨境車輛政策思路，以更加簡易便捷可行的管道，放開更多車輛使用港珠澳大橋。

口岸人工島停車位數目不足問題

現時，香港口岸的人工島僅提供約 650 個泊車位給本地私家車，相信這是早時判斷大橋僅可通行少數兩地牌私家車而擬定的相應泊車位數目。隨着跨境牌照資格逐步放寬和新增車輛通行模式，政府有必要檢視香港口岸所提供的泊車位數量。據了解，澳門的大橋口岸管理區將設有入境和出境停車場，其中供入境的小汽車位 3,759 個，供澳門出境的私家車停放共 3,105 個位，^[5]其中提供 3,800 個供港車位。而珠海口岸，近月來也改變做法，由早前的僅預留軌道、無設置口岸車位，^[6]轉為設立車輛停車位，但目前仍未知提供給出入境的私家車車位數目。

除口岸人工島本身可提供的車位以外，鄰近地區如香港國際機場停車場，可提供的後備停車資源也非常有限。香港國際機場共設有四個私家車停車場，僅提供 3,000 個停車位。^[7] 據機管局資料，機場平日有充足車位供駕駛者停泊，但每逢假日或節日，多個停車場也出現泊位爆滿的情況，機管局也需要與東涌的停車場管理公司合作和無法停泊機場的車輛分流開去。

口岸人工島仍在建設階段，實在有需要預先做好充足的泊車位設計。否則，一旦大橋通車後，出現車流超過預期的情況，將使情況變得被動。

周邊交通配套問題

長期以來，港珠澳大橋的落腳位置都缺乏完善的交通配套，當區居民過去深受內、外交通不足之苦。早前，在香港特區政府所進行的大嶼山公眾諮詢活動中，市民呼聲最高的規劃原則是交通運輸，可見交通的配套是當務之急。^[8]

港珠澳大橋周邊的東涌市中心，與機場、口岸人工島僅僅一橋之隔，距離約 4 公里，大概是香港中環和銅鑼灣之間的距離。但目前東涌市鎮前往機場沒有直達地鐵，需要乘搭東涌線在青衣轉乘機場快線，或乘搭巴士前往，巴士目前行走路線相當迂迴曲折，^[9] 全程需時約 30 分鐘，非常耗時，未能方便市民和旅客。

隨着未來機場三跑工程的落成，以及機場北商業區、香港口岸人工島的發展機遇，預計可創造超過 14 萬個就業職位，讓更多東涌居民在原區就業，將有更多的人流、車流往來東涌和機場，產生額外的龐大交通需求，需要提升現有基建的容量或興建新的基建設施。

港珠澳大橋的相關政策建議

車輛通關現狀及建議

本文從現有政策的一致性、政策受眾的覆蓋性，以及長期兩地交通往來的趨勢等多方面，提出三項港珠澳大橋的車輛通關建

議。相關建議已顧及三地口岸的處理能力，以及對當地交通可能造成的影響。

1. 進一步開放現有的粵港跨境私家車配額制度

1.1 現狀

粵港兩地政府雙方於近日放寬使用港珠澳大橋的粵港兩地車牌的申請條件（見表 13.1），^[10] 由 2017 年 9 月 1 日開始接受申請，發放 3,000 個香港私家車配額，後又增至 10,000 個。^[11] 配額有效期為五年，到期後按屆時規定及條件延期。

與其他口岸相比（見表 13.2），港珠澳大橋的香港跨境私家車配額的申請資格更為寬鬆，同樣涵蓋了「商業投資」、「擔任公職」、「公益捐贈」三個類別，並在此基礎上新增了「高新技術外

表 13.1 適用於港珠澳大橋的粵港跨境行駛私家車牌照申請資格

| 類型 | 地區 | 資格限定 | |
|----------|---|-----------------------------|----------------|
| | | 投資方式 | 納稅額要求（3 年內） |
| 商業投資 | 廣東省內 | 擁有企業 | ≥ 10 萬人民幣 1 輛 |
| | | | ≥ 50 萬人民幣 2 輛 |
| | | | ≥ 100 萬人民幣 3 輛 |
| 擔任公職 | 廣東省縣（市、區）以上 | 擔任人大代表、政協委員 ^[12] | |
| 公益捐贈 | 廣東省 | 捐贈興辦公益事業累計金額 ≥ 500 萬人民幣 | |
| 高新技術外資企業 | 列入國家高新技術企業名錄的外資企業 | 無須提供納稅證明 | |
| 其他類型投資者 | 境外高校、金融機構、律師事務所等組織在內地投資辦企業、學校、金融業、合作律師事務所 | 符合投資納稅標準 | |

資料來源：根據廣東省公安廳政策文本，由一國兩制研究中心整理。

表 13.2 其他口岸的粵港跨境行駛私家車牌照申請資格

| 類型 | 地區 | 資格限定 | |
|------|---------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| | | 投資方式 | 實際投資額要求 |
| 商業投資 | 廣東省山區 | 投資實業（有形資產 / 無形資產）或設立金融機構 | ≥ 40 萬美元（320 萬港元或人民幣）1 輛 |
| | | | ≥ 500 萬美元（4,000 萬港元或人民幣）2 輛 |
| | | | ≥ 1,000 萬美元（8,000 萬港元或人民幣）3 輛 |
| | 廣東省非山區 | 投資實業（有形資產 / 無形資產）或設立金融機構 | ≥ 100 萬美元（800 萬港元或人民幣）1 輛 |
| | | | ≥ 800 萬美元（6,400 萬港元或人民幣）2 輛 |
| | | | ≥ 2,000 萬美元（16,000 萬港元或人民幣）3 輛 |
| | 深圳市保稅區 ^[13] | 實業投資 | ≥ 200 萬港元 1 輛 |
| 擔任公職 | 全國、廣東省、廣東省地級以上市或廣州、深圳市各區及佛山市順德區 | 擔任人大代表、政協委員 ^[14] | |
| 公益捐贈 | 廣東省 | 捐贈興辦公益事業累計金額 ≥ 1,000 萬人民幣 | |

資料來源：根據廣東省公安廳政策文本，由一國兩制研究中心整理。

資企業」、「其他類投資者」兩個類別。制度的特點在於：（1）放寬了納稅金額限制，不設投資金額限制，惠及更多在廣東省投資的中小規模企業；（2）放寬了在捐贈興辦公益事業的累計金額；（3）在內地擔任人大代表、政協委員等公職的地區範圍拓展至市縣；（4）新增國家高新技術企業名錄的企業，鼓勵創新科技的發展；（5）新增「其他類投資者」，鼓勵香港現代服務業提供者進入珠三角西部市場。

總體而言，中港兩地車牌還是以商業領域的投資金額、納稅額，或者公職身份為申請門檻，只有少量政界或商界人士可以申請，普通民眾則無法受益。據了解，有關新配額的申請，從 9 月 1 日起開始，僅短短一個半月，內地 300 個跨境私家車配額已全

部額滿。而在香港地區作為唯一代辦機構的中旅社，有仲介公司通過作弊軟件，以虛假身份證號碼、車牌長期霸佔預約名額，^[15]因此香港三個收表中心的預約列表長期滿額^[16]（中旅集團大廈證件服務中心、九龍灣證件服務中心和沙田證件服務中心）。

隨着香港和珠三角西部城市在產業和生活上交往密切，筆者認為港珠澳大橋的跨境車輛政策思路也應進行調整，以更加簡易便捷可行的管道，開放更多車輛使用港珠澳大橋。

1.2 建議

筆者建議在現行粵港跨境私家車常規配額的基礎上，應考慮到在大灣區腹地創業、就業、學習的年青一代的實際需求，開放政策惠及更多未在社會階層上站穩住腳、但懷抱「香港精神」、渴望把握時代機遇的年青人。大橋提供了大灣區廣闊天地的交通連接基礎，如能進一步對跨境私家車配額制度「拆牆鬆綁」，可以為有意慾、有興趣前往大灣區尋求發展機會的年青人提供更多便利條件和誘因，助這些青年一臂之力。

具體而言，本文建議大幅度放寬香港私家車申請珠海牌照的門檻，並允許在珠海市持有物業、租用物業一年以上，或在該地區就業的香港居民申請該類車牌，不再附加其他關於物業價值、工作收入等限制。另增設只適用於港珠澳大橋口岸的新配額至20,000個。至於配額數量，日後可根據港珠澳大橋的通行能力、周邊交通運輸狀況及經濟社會發展需要對調整配額。

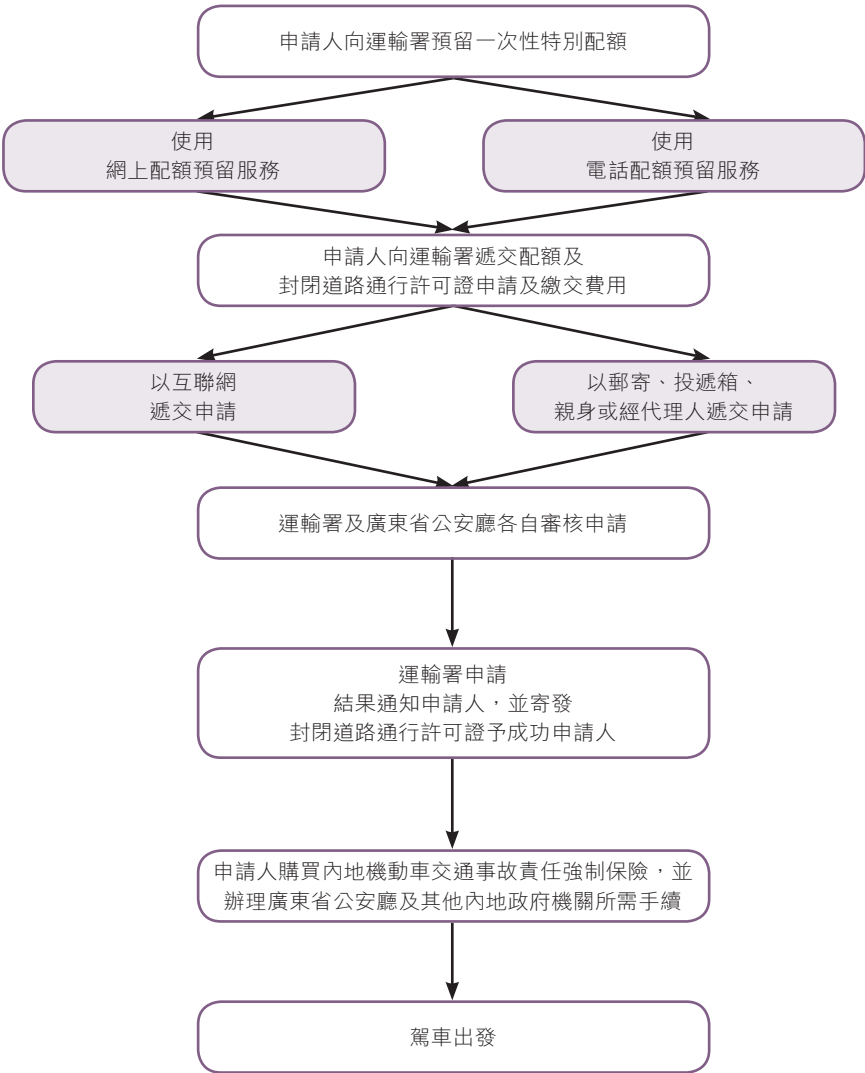
香港年青人「向上流動」的議題，長期是各方關注的熱點，也是容易觸發社會矛盾的火藥桶。年輕一代就業需求和期望提升，向上流動卻滯緩，這與香港社會經濟結構過於狹窄、青年職場錯配有關。通過港珠澳大橋所連接的大灣區腹地，幅員較大，且貼近龐大的內地市場，在科技創新、文化創意等多個領域都有更多創業和就業的機會。

2. 在珠海口岸實施「過境私家車一次性特別配額」政策

2.1 現狀

現時暫未有適用於港珠澳大橋的「過境私家車一次性特別配額」政策。「一次性特別配額」是粵港兩地政府自2012年3月起，

圖 13.1 「過境私家車一次性特別配額」申請程序



資料來源：香港特區政府運輸署。

在深圳灣口岸推出的試驗計劃，讓未能申請常規配額的私家車車主有多一個過境交通的選擇，駕車過境進入廣東省，享受自駕遊的樂趣。

特區政府曾指出，若深圳灣口岸「一次性配額」的實施效果理想，日後可在港珠澳大橋全面實施該政策，增加大橋的使用量，進一步方便跨境交通。^[17]

但在深圳灣口岸推行的「過境私家車一次性特別配額」自實行以來，一直發展緩慢。據統計，2017 年 1 至 5 月份，申請量

僅為 1,246 輛次，平均每天 8 台，遠遠低於每天 50 台的計劃申請量。^[18]

導致該計劃實施效果不佳的主要原因，包括申報手續複雜、規限死板，而且成本較高（見圖 13.1）。申請者需要提前五至八星期確定出發日期以預留配額。通過登入香港政府一站通網站或致電熱線，預留當日起計的第五至八個星期後的其中一天。例如：申請人在 2017 年 11 月 1 日上網或致電熱線，可預留 2017 年 11 月 29 日至 12 月 26 日期間的一日配額。萬一臨時有事，不能如期出行，則需要取消配額，而且一星期後才可再次預留配額，無法臨時更改出行的日期。

申請過程中需要辦理香港及內地政府機構要求的多項手續（見表 13.3），較為耗時，而且每次只可申請一個配額，兩次申請之間相隔至少六個星期。而單次約千元港幣的申請費用亦增加了駕駛私家車跨境旅行的成本（見表 13.4）。

2.2 建議

鑑於一次性特別配額的性質，筆者建議申請程序應力求簡單、便民。建議未來在港珠澳大橋全面實施該政策，應該吸取上述深圳灣口岸針對香港私家車的「過境私家車一次性特別配額」政策的經驗教訓。

本文建議採取「一次辦理、多次使用」模式。香港私家車申請者在辦理手續時，由口岸查驗部門進行手續審批後，可獲「一次性配額資格」，為期三年。在此期間，當車主及該登記車輛需要出入口岸時，僅需要在出發到口岸的 24 小時前，通過網上查看出行當天的可預約配額，然後提交簡單的電子資訊登記，即可在預約的日子裏駕駛車輛過境。在「一次性配額資格」的有限日期內，香港私家車申請人可以這樣的形式，多次在網上進行預約，這可讓市民出行時間更為靈活自由。而通過網上電子申報審核的渠道，也可讓數據多跑路、市民少跑腿，進一步便利市民。

本文建議在首階段，進一步放寬每天的配額限度，提升至每日配額 1,000 名，額滿即止。額滿後的申請者可選取其他日子。日後視乎大灣區內各城市、各口岸的負荷能力再調整配額。

表 13.3 「過境私家車一次性特別配額」所需手續

| 政府機關 | 所需手續 |
|-------------------|---|
| 特區政府運輸署 | 1. 預約配額 2. 提交配額 3. 提交封閉道路通行許可證的正式申請 |
| 廣東省公安廳及 檢驗檢疫部門 | 1. 購買機動車交通事故的責任強制保險及 / 或核驗有關憑證 2. 領取一次性臨時來往粵港小汽車及駕駛人入出境的批准通知書 3. 領取臨時入境機動車號牌、行駛證 4. 領取一次性臨時往來粵港小汽車入 / 出境檢驗檢疫的申報卡 |
| 內地海關 | 1. 辦理暫准進口證 2. 呈交保證金證明 |

資料來源：香港特區政府運輸署，由一國兩制研究中心整理。

表 13.4 「過境私家車一次性特別配額」申請費用

| 辦理 / 代辦機構 | 服務項目 | 費用 |
|-----------|--------------------|--|
| 特區政府運輸署 | 預留配額 | 免費 |
| | 申請「封閉道路通行許可證」 | 每張港幣 45 元 |
| 香港中國旅行社 | 代購「機動車交通事故責任強制保險」 | 綜合收費港幣 500 元 |
| | 代辦廣東省公安廳所需的臨時牌證 | |
| | 代收深圳出入境檢驗檢疫局的檢驗檢疫費 | |
| 香港總商會 | 辦理內地海關所需的暫准進口證 | 港幣 800 元（個人車主或商會會員公司車主） 港幣 1,300 元（非商會會員公司車主） |
| | 由保險公司提供保證金的證明擔保函 | 最低港幣 300 元 |

資料來源：根據香港特區政府運輸署文本，由一國兩制研究中心整理。

此外，研究也曾考慮建議採取「落地簽」的形式，但通過與內地口岸辦、海關、邊檢、公安等相關部門的調研走訪，證實這種方式在實際操作上難以推行。因如果香港私家車不預先做好審批手續而允許車輛進入內地口岸區，將可能發生配額不夠、口岸候

檢區被堵塞、或因手續不符而退港困難等問題。此外，內地的手續審批部門並不是口岸的查驗部門，而是交通管理部門，口岸難以提供相關的辦公場地。經過討論，內地相關部門也較為支持本研究所提出的「一次辦理、多次使用」模式。

3. 在港珠澳大橋試行「泊車轉乘」計劃

近日有報章報道，三地政府考慮「讓沒有特殊車牌（按：粵港跨境牌照）的私家車，以泊車轉乘（park and ride）的模式駛經大橋。即車主駕駛私家車通過大橋駛達目的地關口後，可隨即泊下車輛與家人朋友一同轉乘當地公共交通工具入境當地境內遊玩」。^[19]

隨後，多篇涉及港珠澳大橋的報章和研究文章，都將這一尚在「討論階段」的計劃，直接納入港珠澳大橋實際通行方式之一來討論。但截至目前為止，三地政府仍未公佈關於「泊車轉乘」計劃的正式文件，計劃最終是否會實施，仍成疑問。休閒旅遊在粵港兩地迅速發展，人文往來在兩地日益密切，在這大趨勢下，此計劃能為未能申請常規配額的三地私家車車主提供一個自駕遊機會，值得三地政府考慮。

4. 香港私家車無限額進入廣東的可行性

目前香港汽車保有量為 73.7 萬輛，澳門為 11.9 萬輛，珠海為 53.1 萬輛，三地相加汽車保有量約 130 萬輛。^[20]數據上顯示，珠三角西部有較大的容量，可容納香港車輛無障礙地自由進入內地，從而促進兩地在經濟發展和社會文化上的交流。但實際上，對車輛的長遠而言，建議當局可開展研究，探討香港私家車無限額進入廣東的可行性。

增設口岸人工島停車位的建議

現時，香港口岸人工島的私家車泊車位設在露天的停車場，地積比率極低。本文建議加快以多層地庫模式建造停車場，最多可到地下三層，提供至少 2,000 個泊位訪港車輛停泊，騰出上蓋空間供產業發展需要。在預留的禁區外供香港私家車停泊的車位也可增加至 5,000 個以上。

圖 13.2 北大嶼山鐵路連接系統



資料來源：一國兩制研究中心。

通過手機應用程式及網頁，可實行港珠澳三地實時車位協調。筆者建議推出手機應用程式及網頁，方便市民和旅客了解當日的泊位情況，並可預約泊位服務及付費。另建議在珠海及澳門口岸實時追蹤口岸人工島停車場車位數量的變化，通過三地資訊共用，從而有效地分配車位資源。

在車位協調方面，為保證口岸人工島停車場有足夠車位供應來港的內地及澳門車輛停泊，建議在珠海及澳門口岸，實時追蹤口岸人工島停車場車位數量的變化，通過三地資訊共用有效分配車位資源。

完善周邊交通配套的建議

要解決港珠澳大橋周邊地區交通不便的問題，道路配套完善是針對目前難題的其中一個解決方案，但發展完善的集體運輸網絡才是最根本的出路。未來，港珠澳大橋可望帶來更高密度人

流、物流的匯集，更需要有前瞻性的交通規劃。無論在環保、節能、還是整體提升運輸能力的範疇考慮，鐵路網絡的集體運輸系統都是優於公路系統。

本文建議興建環保、快捷和承載量高的鐵路系統（見圖 13.2），直接連接東涌、香港口岸人工島、香港國際機場、亞洲國際博覽館，形成連接幾個策略發展區的循環線，如興建環形鐵路系統，或架空的輕軌系統；或架空的單軌列車系統（「天空列車」）。

註釋

1. 立法會交通事務委員會（2016）。《就港珠澳大橋跨境交通安排與廣東和澳門政府討論的最新進展》。參見：www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/papers/tp20160229cb4-629-6-c.pdf（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
2. 〈大橋未開通車牌掀炒風〉，《東方日報》，2017 年 10 月 5 日。參見：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20171005/00174_001.html（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
3. 運輸及房屋局（2008）。《預測港珠澳大橋項目行車量所採用的四階段運輸模型和行車量數字》。參見：www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/pwsc/papers/pwsc0521pwsc-109-c.pdf（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
4. 香港特別行政區政府（2017）。《廣東省公安廳受理新辦香港私家車使用港珠澳大橋進入廣東省的申請》。參見：www.info.gov.hk/gia/general/201708/25/P2017082500354.htm（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
5. 大公網，〈港珠澳大橋三個口岸停車佈局〉。參見 www.takungpao.com.hk/mainland/text/2018/0214/146390.html（瀏覽日期：2018 年 2 月 14 日）
6. 調研所得。
7. 香港國際機場，〈香港國際機場的停車場及收費〉。參見：www.hongkongairport.com/chi/transport/parking.html（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
8. 大嶼山發展諮詢委員會（2016）。《大嶼山發展公眾參與報告》。香港：土木工程拓展署。參見：[www.landac.hk/data/filemanager/uploads/miscellaneous/PE%20Report%20\(Chinese\)_full.pdf](http://www.landac.hk/data/filemanager/uploads/miscellaneous/PE%20Report%20(Chinese)_full.pdf)（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
9. 運輸署。現東涌、機場及市區之間的公共交通運輸及交通網絡的安排。
10. 同註 4。
11. 〈增港珠澳橋跨境私家車配額〉，香港政府新聞網，2017 年 12 月 12 日。
12. 擔任公職人士的配額僅限任期內使用。
13. 在深圳市保稅區進行實業投資的主體的跨境私家車僅限在深圳市內行駛。
14. 擔任公職人士的配額僅限任期內使用。
15. 〈中旅收費 3500 仲介叫價 60 萬 仲介作弊搶港珠澳橋跨境牌〉，《明報》，2017 年 11 月 3 日。參見：https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20171103/s00001/1509645540592（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
16. 〈港珠澳大橋內地赴港跨境車 300 個配額已滿額 粵港政府研增發〉，《香港 01》，2017 年 10 月 4 日。參見：[www.hk01.com/港聞/123532/港珠澳大橋內地赴港跨境車 300 個配額已滿額—粵港政府研增發](http://www.hk01.com/港聞/123532/港珠澳大橋內地赴港跨境車300個配額已滿額—粵港政府研增發)（瀏覽日期：2018 年 1 月 16 日）
17. 立法會交通事務委員會（2012）。《有關過境私家車一次性特別配額試驗計劃的背景資料簡介》。參見：www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/tp/papers/tp0216cb1-1051-c.pdf（瀏覽日期 2018 年 1 月 16 日）

-
18. 深圳市調研所得。
 19. 〈港珠澳橋交通安排曝光 駕車往珠澳須泊人工島〉，《東方日報》，2017 年 7 月 12 日。參見：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20170712/00174_001.html（瀏覽日期 2018 年 1 月 16 日）
 20. 三地政府統計網站。

共同經濟和生活圈的構建

第十四章

共建便民利民的粵港澳優質生活圈 公共服務跨境使用新模式的探索

陳子根

一國兩制研究中心助理總研究主任

王事通

一國兩制研究中心助理研究主任

粵港澳大灣區正在積極構建「一小時生活圈」，落實與市民息息相關的生活範疇，如就學、就醫、通訊等方面的政策。未來將在教育、醫療、通訊、環保等社會領域，做到生活要素的互聯互通，促進人流、物流、資金流和資訊流的便利流通，形成緊密聯繫和高度國際化的城市群體。

2017 年全國兩會，李克強總理提出「研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃」，其戰略意義在於突破性地以粵港澳大灣區這一內涵廣泛的區域概念為核心，替代傳統廣深港等以城市命名的提法，加速區域發展和要素自由流動，從而進一步深化「一國兩制」框架下在部分領域的區隔。在黨的十九大報告中，習近平總書記更進一步明確提出「香港、澳門發展同內地發展緊密相連。要支持香港、澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點，全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施。」未來各方應更加注重粵港澳的區域合作，打造粵港澳共同生活家園，進一步擴展港澳市民的經濟活動空間與生活空間，紓緩港澳土地供應和住房緊張的困境，為解決香港土地問題尤其是住房問題提出一個新的解決方案。

在新時代中，如何有效利用粵港兩地在經濟、社會、民生、文化等方面相近的優勢，加速推進區域發展與合作是一個重要的命題。本章試圖探討公共服務在粵港澳大灣區內跨境使用的新模式，以政策建議的形式積極推動內地引入香港公共服務的體制資源和社會管理模式，在大灣區內前海、橫琴、南沙等三大自貿區先行先試，使粵港澳大灣區成為制度創新的試驗平台和配套改革的試驗區。

目前，粵港澳大灣區正在積極建構「一小時生活圈」，落實與市民息息相關的生活範疇，如就學、就醫、通訊等方面的政策。未來將在教育、醫療、通訊、環保等社會領域，做到生活要素的互聯互通，促進人流、物流、資金流和資訊流的便利流通，形成緊密聯繫和高度國際化的城市群體。香港特區政府可考慮循序漸進地容許部分香港公共社會服務和福利「跨境使用」；同時，更進一步與大灣區內的各市政府合作，促進及鼓勵香港非牟利公共服務機構到大灣區開設醫療、教育、社會福利等服務，參考香港非牟利公共服務的運作模式，包括政府資助模式、社會參與管道、服務管理模式等經驗，為大灣區的內地居民，提供不同等級的各項公共社會服務，亦可以同時服務在大灣區工作、生活及養老的港人。總的來說，香港的公共服務機構在大灣區設立的服务設施，當地港人在使用有關服務時，可繼續享有港府的補貼；在大灣區的內地居民可接受內地政府補貼使用上述服務，亦可根據市場價格使用有關服務，三個機制並行。具體有關政策建議如下：

醫療

在醫療方面，建議粵港探討鼓勵香港非牟利公共服務機構到大灣區提供港式醫療服務，並參考香港非牟利公共服務的運作模式，允許香港政府跨境資助由香港機構或港人開辦的醫療機構／診所，以及港人福利可攜帶等政策，如考慮容許在內地居住的香港長者使用長者醫療券。

目前在 CEPA 協議下已有不少香港獨資私營的醫療診所在大灣區設立，如上述模式得以實現，港式醫院和養老將為大灣區的內地居民提供更多不同等級的醫療服務的選擇，使香港人在大灣區城市可以使用與內地同等的醫療服務，醫療服務價格和看病流程也與當地人一樣，在內地城市工作的香港人也可以參加當地醫保計劃。惟有調查顯示，由於內地醫療體系和所提供的醫療服務模式、收費與香港有所不同，有可能的話，部分港人寧願回港就醫。因此，為了達致方便港人在廣東省工作、生活的目的，應在《粵港合作框架協議》的基礎上考慮實行如下措施：

港式醫院

香港特區政府可考慮在大灣區內的主要城市，鼓勵和推動成立港式醫院，除為區內內地居民服務外，亦可以為在區內生活的港人提供醫療服務。短期而言，政府可研究如何充分利用香港大學在深圳設立的醫院為港人服務，可供探討的政策措施包括：在深圳及附近城市居住的香港永久居民，可使用港大深圳醫院的公立醫療服務，收費及服務標準與他們在香港使用公營醫療服務一致，特區政府按實際使用名額每年補貼港大深圳醫院。中、長期而言，參照港大在深圳設立醫院的做法，鼓勵及促進類似機構，例如香港中文大學，到大灣區，例如珠海設立港式醫院。

「認可」醫療機構使用長者醫療券

另外，在 CEPA 協議下，目前有不少香港獨資私營的醫療診所設立在大灣區。特區政府可考慮容許居於內地的香港長者使用長者醫療券，向「認可」的醫療機構（例如上述由香港機構或港人開辦的醫療機構／診所）購買醫療服務。

病歷轉介、跨境轉診

在病歷轉介方面，加快推進香港居民的病歷在深港醫院轉介的試驗計劃，並探討將香港居民的病歷轉介逐步放寬至大灣區內的醫院；另外，可研究開展深港跨境陸路轉運非急救病人的服務試點，為便利港人跨境轉診，深港政府可考慮設立跨境救護車牌照，讓符合兩地救護車設置標準的救護團隊，以商業模式營運，提供病人跨境接送服務。總結試驗經驗後，可逐步將這項措施推廣到整個大灣區。如果港大深圳醫院可以作為港人的公營醫院，港人在大灣區任何地區可自行選擇直接轉送到港大深圳醫院就醫。

教育

本章建議香港可在深圳創立「教育特區」，突破類似於香港中文大學深圳校區式的「校際合作」引入大學的傳統模式，而是通過引入港澳國際管理團隊和專家的模式直接辦學，以國際管理模式和標準，參考香港當年開辦香港科技大學的模式，與國際教育領域一流人才的薪酬水平銜接，引入港澳和國際教育人才來深圳「教育特區」發展。

按照香港科技大學的創辦模式創辦「教育特區」

「教育特區」所創辦的大學起點一定要高，可以考慮直接引入當年創辦香港科技大學的原班團隊，保證大學的頂層設計、學科帶頭人招聘、院系設計和教育水平都是國際一流的，符合深圳未來的發展方向，奠定「產學研」基礎。深圳現在的財政能力，已經優於 1991 年香港創辦科技大學時的財政能力，資金上可以支援教育創新。在「教育特區」內的師資人員在享有國際薪酬的基礎上，同時享有稅項、住房、子女教育等政策優惠，以增強深圳「經濟特區」相對競爭力，避免一流師資長期流失。逐漸樹立世界頂級院校聲譽，吸引深圳乃至全球學生來深圳就讀，為深圳的產業發展源源不斷地輸送人才。

突破香港向在粵港人子弟學校提供資助

港深探討擴展目前香港向學校提供資助只限於香港境內的政策。現已有若干的香港辦學機構在國家的《民辦教育促進法》的框架下，成立了中、小學學校，為包括港人子弟在內的學生提供服務；另外香港已經有大學機構，包括香港浸會大學、香港中文大學，與內地高校合作，或自行在大灣區設立了大專院校。香港特區政府可推動、鼓勵香港辦學機構，例如東華三院到大灣區開辦港人子弟學校。政府亦可以研究為在大灣區就讀的港人子弟，提供與香港大、中、小學類似的資助，包括以直資資助方式，向指定學校機構購買學位，以及容許即將推出的自資專上學院教育學券在大灣區的指定院校，例如浸會珠海院校，中文大學深圳院校使用。

加強高等院校緊密聯繫，為香港青年提供政策優惠

粵港澳三地應繼續推動「粵港澳高校聯盟」的建設，協同並深化三地高校合作。粵港雙方亦應繼續積極推動姊妹學校計劃、教師培訓及交流、學生到內地交流等活動。香港高等院校還可以探索將大學生赴內地交流和實習納入學分體系，從而推動青年赴內地實踐。

粵港還應為香港青年人才赴內地工作和生活提供更多優惠政策；應探索大灣區城市放寬對香港「人才房」等政策。可在前海、橫琴、南沙等試點針對香港青年的「人才房」政策，配合福利房屋和青年 SOHO 等規劃，開放住房政策。

給予香港應屆畢業生赴內地工作的國民待遇

內地廣闊的市場和多元化的產業，對港人尤其是急於向上流動的香港青年具有高度吸引力，但目前制約港人赴內地就業的最大障礙就是香港居民在內地工作的勞動保障問題。港人在內地工作，必須先辦理就業證才能與工作單位簽署勞動合同，否則將不受內地勞動法保障。這樣的手續非常繁瑣，對求職者來說非常不便。另外，港人只能憑藉回鄉證在內地求職，可是不少內地公司的電子辦公系統（甚至是高鐵票網購領票上也有回鄉證無法領票的問題）無法輸入回鄉證號碼，不利於港人求職。

本章建議廣東省政府向中央提案，在區域內試點向長期在內地工作和生活的港澳居民，尤其是在內地求學、深造的應屆畢業生，發放特殊的居民身份證，解決因身份證系統不同而造成的就業困難問題。

養老

資助港人享用港辦社會服務

在社會福利方面，目前能夠跨境的香港福利政策和福利資源，只部分開放給回鄉養老的香港居民，包括「綜援長者廣東及福建省養老計劃」、「公共福利金計劃下的廣東計劃」及「廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃」。本章建議將「公共福利金計劃下的廣東計劃」涵蓋範圍由現時的高齡津貼（俗稱長者津貼）擴大到「長者生活津貼」。另外，香港特區政府可鼓勵、推動香港社會服務機構，例如東華三院、伸手助人協會、明愛等，在 CEPA 框架下，以獨資民辦的非企業方式在內地開展安老、殘疾人士福利等社會服務業務，除了為大灣區內有需要的內地居民提供服務外，當地的香港永久居民亦可以獲得特區政府資助，享用這類社會服務，其享用資格和資助方式與在香港享用的服務相同。

興建長者屋苑

長者養老方面，目前房屋協會的「長者安居樂住屋計劃」，為 60 歲或以上香港永久性居民提供終生租住轄下單位的安排，並提供康樂、社交活動、健康護理等服務。香港特區政府可鼓勵或資助房屋協會等類似的志願機構到大灣區，例如中山、珠海等，購地興建專為香港長者而設的屋苑。屋苑將附設醫療診所、康樂等設施，為香港長者提供另一種退休生活的選擇。

通訊

香港、澳門、內地之間的電話通訊採用國際線路，要收取額外的國際漫遊通話費。以香港為例，一般在內地致電的漫遊通話費約每分鐘數元。

為了減低成本，一些經常往返香港與內地的市民都會使用電訊公司的「一卡兩號」服務計劃，當中會同時提供一個內地的流動電話號碼，在內地撥打當地電話並不需要額外收費，而致電回香港的費用亦較一般的漫遊費用便宜。至於一些偶爾到內地的香港市民，他們大多會購買電訊公司發行的「一卡兩號儲值卡」。這些儲值卡有固定的使用期限及通話金額，讓用戶自行選擇，較為靈活方便。

然而，內地為了針對電話騙案，在 2015 年 12 月推出《反恐怖主義法》，嚴格規定所有電話使用者須在 2017 年 6 月 30 日前以實名登記，否則其內地手機號碼將有機會被停用。有關規定同時適用於香港的一卡兩號用戶，香港用戶須同意轉交姓名、身份證或回鄉卡號碼等個人資料給內地電訊營辦商或政府部門，否則其內地電話號碼將被停用。這項政策實施後，令部分香港用戶因私隱安全的考慮而拒絕跟從「實名制」，導致其內地號碼被暫停通訊服務。另一方面，由於「儲值卡」難以配合「實名制」，香港的電訊公司亦於 2016 年年中開始，停止發售「一卡兩號儲值卡」。

事實上，隨着網絡通訊技術的發達，市面上亦有很多手機通訊程序附帶語音通訊功能。如上述，雖然電訊公司停止發售「一卡兩號儲值卡」，但仍有售賣「網絡漫遊儲值卡」，方便香港市民在內地上網。如今，香港市民在內地的通訊，除了部分仍有使用「一卡兩號」服務外，其餘大多是購買「網絡漫遊儲值卡」。

就手機漫遊費的問題，全國人大會議於 2017 年發表政府工作報告時，提出年內取消手機國內（跨省）長途和漫遊費，其後內地三大電訊商中國移動、中國電信及中國聯通隨即公佈 2017 年 10 月起全面取消相關費用。然而，有關安排暫未包括香港的用戶。

為促進香港、澳門、內地居民之間的往來，亦便利三地居民在大灣區的共同生活圈活動，本章建議取消三地的電話長途漫遊費用。具體而言，可借鑒內地經驗，比如「京津冀」區域局部取消長途漫遊費；建議香港、澳門、廣東省三地政府也可以通過協商，鼓勵三地的電訊商先從大灣區開始，免除相關費用。

至於電話長途漫遊費用的收取方式，是香港人在內地的通話費用由內地電訊商收取，內地人在香港的通話費用則由香港電訊商收取，而內地人來香港的數量較多，故若取消有關費用，對香港電訊商的收益影響較為顯著。就香港而言，建議由業務橫跨香

港與內地的「中國移動」公司率先免除兩地漫遊費，待服務成熟時，可帶動其他電訊商調整市場服務策略。

環保

隨着大灣區產業規模的發展，近年來該地區的主要污染物排放量不斷上升，環境污染壓力巨大。根據廣東省社科院發佈的《珠三角產業與環境協調發展面臨的瓶頸及應對策略》，主要空氣污染物排放濃度明顯高於粵東西北地方；珠三角河網區經城市段和部分水量較小的支流，水質均為劣Ⅴ類，屬重度污染。此外，固體廢物、垃圾處理問題也困擾着灣區的可持續發展。

香港應帶頭組織基於粵港澳大灣區「9+2」城市的環境生態共同體理念的治理創新機制。在空氣污染物方面，香港可借鑒深圳在碳排放權交易所的運營模式，從碳排放入手，研究主要空氣污染物的聯合防禦，並且利用市場化手段減排的方向進行探索和研究的，先鼓勵灣區城市以「自願承諾」的方式加入以香港為發起者的大灣區環境生態共同體，再逐漸加強各地政府和民間的合作，設定總量控制目標。

珠江是大灣區城市的母親河，在水污染方面，灣區城市更應該加強河道污染治理協作力度。香港可提出和呼籲灣區城市共同實施「淨化灣區計劃」，灣區城市以最嚴格污水收集和處理標準，並以深圳河為試點，在灣區範圍內執行跨境河流污染監控合作和通報機制。

在固體廢物處理上，灣區各大城市「垃圾圍城」的問題逼在眉睫，而處理方案一直受各方阻力懸而未決。面對灣區垃圾處理設施滯後的問題，建議在珠江口無人居住的外島選址，讓這些厭惡性的大型垃圾焚化廠遠離人們的生活環境；並由深圳和灣區其他城市共同建設，通過駁船將各城市固體廢物運到外島，並以最嚴格的環保標準來控制垃圾焚化時所排放的煙氣、臭氣、灰渣等。

小結

目前，國家發改委正帶領有關部門加快編制大灣區發展規劃，為以後發展提供藍圖，近期初稿即將出爐，正在徵求意見。此外，粵港澳大灣區的科技創新工作也在推動中，即通過落實大灣區建設的框架協議，將其變成具體項目。目前已開始取得較好效應。

隨着這種進程的加快，我們期待大灣區會成為粵港澳三地要素自由流動、民眾宜居宜業的優質生活圈。粵港澳大灣區會成為中國未來發展新的經濟增長極，發展的速度、發展的品質、發展過程中的效率和公平，還有可持續方面，應該都會走在前列。我們應將粵港澳大灣區雄厚的物質基礎、豐富的人才資源、發達的交通網絡和密切的國內外經濟交往進一步融合，讓港澳同胞能分享國家發展的成果。

第十五章

探討大灣區作為香港青年的 未來發展空間

楊云

一國兩制研究中心研究主任

香港河套地區位置特殊，與深圳河產業灣區形成一個區域。如果能借大灣區規劃的機遇，將這一地區發展成一個世界級的創科產業集群，將可為有志投身創科的香港青年提供更高端的發展機會。

引言

近年，關乎香港青年的議題備受社會關注，其中以青年的發展空間及社會流動機會尤甚。2017年3月，國務院總理李克強在第十二屆全國人大五次會議上的政府工作報告中，正式提出「粵港澳大灣區」的發展規劃。自此，粵港澳大灣區（下稱「大灣區」）成為國家新時期重要的區域戰略規劃，以包括香港、澳門兩個特別行政區及九個內地城市的城市群為基礎，通過發達的交通基礎設施間的連結，並在此基礎上建立共同的經濟社會民生紐帶，發揮產業的協同效應。

這項新時代的區域戰略規劃，可否為香港青年帶來地理意義，以至經濟結構意義上更廣闊的發展空間，以及更多元的流動機會？就此，本文將會先分析香港青年面對的困境，並探討大灣區對香港青年未來發展的意義，並作出相關建議。

香港青年面對的困境

經濟產業結構的局限

過去20年，資產收入增長快於工資收入增長是全球性趨勢。由於香港經濟結構過於集中在金融和地產的產業，這個趨勢更為明顯。自20世紀80年代，香港曾經盛極一時的勞動密集型製造工業大規模向內地珠三角地區北移，其後香港的本土工業沒有往發展高端、高增值的方向發展，而是逐漸式微。其後取而代之的，是香港經濟向服務業轉型，並發展出金融服務、旅遊、貿易及物流、專業及工商業支援服務等四大支柱產業，作為香港經濟發展的主要動力。

2003年後，香港與內地經濟進一步融合，香港的服務業結構開始呈現兩極化的特徵。表15.1是2005年及2015年四大支柱行業的增加價值及就業人數。過去一段時間，以金融和專業服務為主的服務業，受惠於中國內地經濟發展，對香港經濟貢獻甚高，從事這些行業的收入增長顯著，然而其創造的本地就業機會有限。至於集中大量中低收入就業人口的本地消費性服務業，亦大大受惠於內地旅客自由行，創造了不少就業職位，但收入增長緩慢。在這種經濟結構的背景下，伴隨着香港高等教育的擴張，

表 15.1 2005 及 2015 年四大支柱產業的增加價值及就業人數

| 四大產業 | 增加價值（以當時的價格計算，百萬元） | | | 就業人數 | | |
|--------------|--------------------|--------------------|-----------|--------------------|--------------------|-----------|
| | 2005 | 2015 | 平均每年變動百分率 | 2005 | 2015 | 平均每年變動百分率 |
| 金融服務 | 189,700 (13.8%) | 409,900 (17.6%) | +8.0% | 179,400 (5.4%) | 245,900 (6.5%) | +3.2% |
| 旅遊 | 44,500 (3.2%) | 116,400 (5.0%) | +10.1% | 165,000 (4.9%) | 266,500 (7.0%) | +4.9% |
| 貿易及物流 | 393,000 (28.5%) | 517,400 (22.3%) | +2.8% | 815,600 (24.4%) | 748,300 (19.8%) | -0.9% |
| 專業服務及工商業支援服務 | 149,800 (10.9%) | 287,200 (12.3%) | +6.7% | 404,500 (12.1%) | 520,500 (13.8%) | +2.6% |

註：增加價值數字進位至最接近的億位數；就業人數進位至最接近的百分數；括號內數字表示佔本地生產總值 / 總就業人數的百分比。

資料來源：香港特別行政區統計處（2017 年 5 月），表 1 及表 2。

年輕人的就業期望值與就業市場的實際需求產生結構性矛盾，出現「有人沒工做，有工沒人做」的形態。

青年的向上流動空間縮減

青年的社會流動問題備受關注，社會普遍認為新生代青年的發展空間不如上一代。就此，通過檢視 2001 年和 2011 年兩次人口普查的資料，比較這十年間青年職業發展空間的變化，或可得到一些啟示。趙永佳、葉仲茵（2015）整理了政府統計處的數據，指出「經理及行政級人員」和「專業人員」等職位的升幅在 20 世紀 90 年代中期之後近乎停頓，實際上只有「輔助專業人員」的職位有所增長，這個趨勢對在這段期間大量增加並剛進入勞動市場的大學畢業生帶來顯著影響。

在 2001 年至 2011 年這十年間，青年從事「中產職位」（包括「經理及行政級人員」、「專業人員」和「輔助專業人員」）的比率均有所下降。趙永佳、葉仲茵（2015）認為青年的教育程度的提升亦未能為他們在勞動力市場上帶來更多的優勢。接近 60% 擁有預科

表 15.2 2001 及 2011 年按職業及教育程度劃分的青年工作人口百分比 (%)

| | 中五或以下 | | 預科及非學位課程 | | 學士學位或以上 | |
|-----------|-------|------|----------|------|---------|------|
| | 2001 | 2011 | 2001 | 2011 | 2001 | 2011 |
| 經理及行政級人員 | 1.6 | 1.0 | 3.2 | 1.8 | 10.2 | 10.7 |
| 專業人員 | 0.7 | 0.0 | 6.7 | 1.3 | 29.6 | 24.0 |
| 輔助專業人員 | 12.3 | 10.3 | 36.8 | 29.4 | 42.7 | 38.7 |
| 文員 | 31.3 | 28.3 | 31.2 | 37.0 | 11.0 | 18.2 |
| 服務工作及銷售人員 | 26.9 | 38.1 | 15.1 | 22.9 | 5.1 | 6.8 |

資料來源：趙永佳、葉仲茵 (2015)，65–74 頁。

及非學位教育程度的青年從事「文員」和「服務工作及銷售人員」職位，而有大學學歷並從事「文員」工作的青年亦由 2001 年的 11% 大幅增加至 2011 年的 18.2%。雖然，香港整體「輔助專業人員」職位有所增長，但是不論教育程度，能夠從事「輔助專業人員」職位的青年比例皆下跌，當中以擁有預科及非學位教育程度青年的下跌情況最為嚴重。

香港大學生的收入出現「下流」的現象亦在其他青年研究中得到印證。根據「新論壇及新青年論壇」2017 年發佈的《香港各世代大學生收入比較研究報告》，將 1967 年至 1996 年出生的人士，按 5 年劃分為一代，分成六個不同年代出生的青年組別。研究報告顯示，在 25 至 29 歲時擁有大學學歷的比例，由第一代青年 (1967 年至 1971 年出生) 的不足兩成，飆升至第五代青年 (1987 年至 1991 年出生) 的逾五成，反映較年輕的新世代的教育水平創新高。然而，新世代教育水平創了新高，大學學歷勞工的收入卻不升反跌。整體勞工收入中位數，在 1996 年至 2016 年的 10 年間增幅近 3 成；相反，1996 年的大學學歷中位數收入為 3 萬元，至 2016 年則下跌至 2.9 萬元，下跌約 5.5%，大學學歷勞工薪酬不及整體上升趨勢，亦間接反映了大學學歷與收入的關係減弱，大學生的向上流動空間成疑。

青年住房及生活壓力日增

樓價及租金高企，造成青年沉重的生活壓力，亦窒礙了其發展空間。根據香港政府統計處及香港差餉物業估價署的數據，由 2006 年至 2016 年的 10 年間，名義工資指數（督導級及以下僱員）只增加了 45.4%，但同期的本港私人住宅的售價指數卻增加了 208.6%，租金指數增加了 83.6%。由此可見，工資增長遠遠落後於房屋資產價值的增長，此情況對於剛出社會工作、缺乏資產的青年來說影響更深。此外，若只論較適合青年選擇的小型單位（40 平方米以下）而言，2006 年至 2016 年這 10 年間的售價指數增加了 263.5%，租金指數增加了 105%，反映青年面對的住屋壓力特別嚴重。

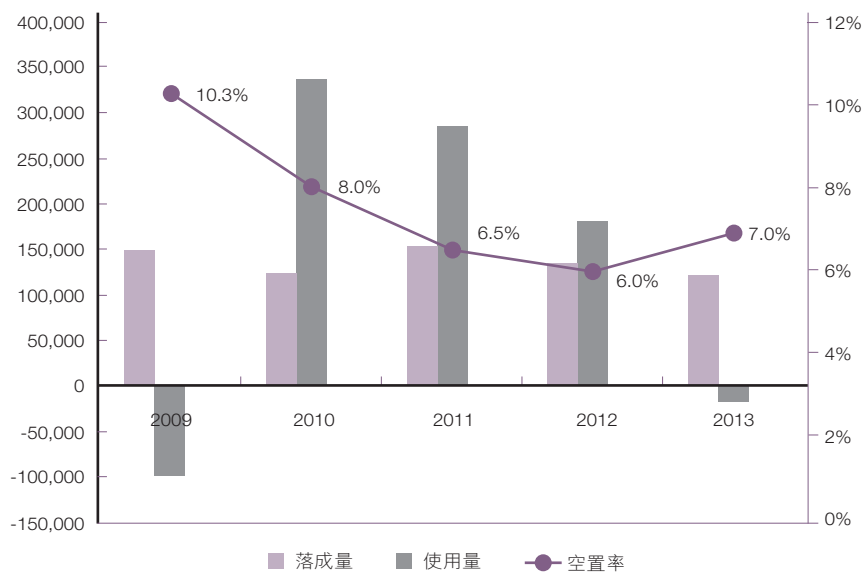
樓價高企，不只直接加重青年的生活負擔，更大大地限制了青年的發展空間。根據香港差餉物業估價署 2016 年 6 月的數據，一個 40 平方米以下的小型單位的平均售價為每平方米 \$98,504（新界）、\$109,073（九龍）、\$130,647（港島）。而根據香港政府統計處 2016 年 5 月至 6 月期間的數據，青年的工資中位數為 \$11,900（15 至 24 歲）、\$16,800（25 至 34 歲）。若以一個新界的 40 平方米的單位計算，假設售價為 394 萬，大約是一個 15 至 24 歲青年每月工資的 331 倍，一個 25 至 34 歲青年的 235 倍。若青年為求生活及家庭穩定，選擇置業，則未來一段長時期，其資產流動性將會大幅下降，不利其在職業發展以至創業方面作出多元嘗試。

青年問題與土地發展的制約

香港青年遇到的發展問題，歸根結底離不開香港最根本的土地問題。香港的土地總面積有 1,104 平方公里，就數字難言絕對的大小，惟相對新加坡的約 720 平方公里，則仍大得多。然而，實際上香港已發展的土地只有約 261 平方公里，約佔總面積的 24%，另外有約 46%（即約 506 平方公里）是不可發展的郊野公園和保育帶。香港高企的樓價，數字背後暗示了房屋土地的供求矛盾：社會對房屋的需求有增無減，而香港用作住宅的土地供應只有 77 平方公里（佔整體的 7%）。

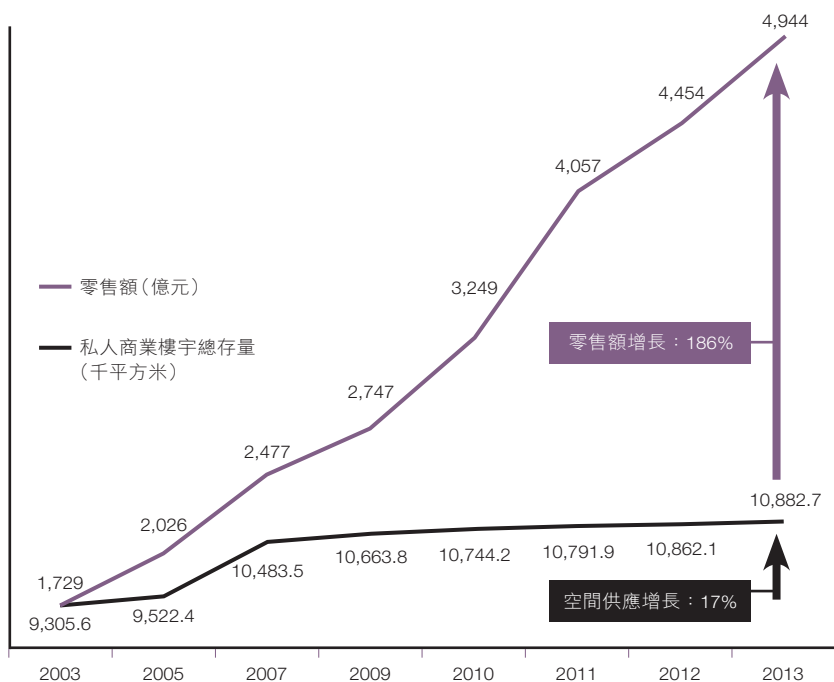
除了住屋問題外，香港發展空間的不足，亦導致辦公室及零售業用地不足，加劇香港內部的深層次矛盾。首先，香港商務辦

圖 15.1 2009–2013 年香港私人寫字樓落成量、使用量、空置率變化



圖片來源：香港差餉物業估價處，由一國兩制研究中心整理。

圖 15.2 2003–2013 年香港零售額及私人商業空間供應變化



圖片來源：香港差餉物業估價署、香港統計處，由一國兩制研究中心整理。

公用地供不應求，租金高企，增加了企業的經營成本。從 2009 年至 2013 年，香港寫字樓的落成量維持在較低水平，香港寫字樓空置率持續走低（見圖 15.1）。香港市中心商務、商業區的租金負擔高昂，不僅影響了境外投資者來港拓展業務的意慾，更為香港大量從事文化創意、科技創新產業的中小企業帶來了巨大的經營成本壓力，阻礙了香港產業的多元化。

與此同時，零售商鋪亦供應不足，導致香港商鋪租金長期維持在高位。圖 15.2 顯示 2003 至 2013 年間香港的零售總額增加了接近兩倍，但同期的零售空間僅增加約兩成。供求失衡下，市中心商鋪租金飛漲，許多老字號被迫結業或搬遷。此外，社區商場的低價食肆、二線品牌、獨立小店逐漸被各大連鎖品牌所取代。這些實惠的本地品牌及二線品牌消失，不但窒礙香港經濟多元化的發展，影響了居民的日常生活，更增加了香港青年的生活成本。

大灣區作為青年的新發展平台

基於上述對香港青年發展問題的分析，本文嘗試提出香港可以把握大灣區規劃的機遇，善用香港外部的地區，加強香港青年在大灣區內的流動，開拓其發展空間。

便利香港專業人才在大灣區開展服務

國家不斷改革開放，對這一代的香港青年專業人才而言，是發展的黃金機會。過去十多年來，中央政府在專業服務業方面，通過推出政策（如 CEPA），以及設立自由貿易區，打開門戶以引進香港專業人才到內地發展。然而，由於香港與內地的專業服務有不同制度，尤其是在專業資格認可、執業要求方面，出現「大門開了、小門未開」的情況，阻礙了香港青年專業人才進入內地市場的步伐。

經過香港與內地政府多年的努力，目前仍然難以突破的「小門」主要都涉及中央政府（如商務部、建築工程部）的一些法規要求。要打開這些「小門」，有待中央政府處理，給予香港的專業人才特殊政策。大灣區作為國家主導推動的規劃，可以在高層次，突破這些「小門」。例如，可以在現時 CEPA 框架下，進一步改進

資格互認的做法，通過簡易認可程序，只要證實有關人士曾在香港取得專業認可資格及相關工作經驗，即可發放「認定專業人士」的資格，容許其在大灣區開展服務。

在大灣區開設香港人才專區

過去惠及香港青年發展的政策，主要針對流動性較高的人士，鼓勵其回內地發展。然而，根據香港中文大學一項針對香港青年對「中國機遇」態度的研究，部分青年表示雖然一方面知道中國充滿發展機遇，但卻認為並非每個香港人都可以掌握或受惠於這個「中國機遇」，認為「中國機遇」的受惠者只局限於某些行業和學科（如創業家、金融業和貿易業）。大灣區的規劃，可針對這類青年群體，推出相應的鼓勵措施。例如，在大灣區的規劃中，銜接過去廣東省自由貿易試驗區（即廣州南沙新區片區、深圳前海蛇口片區、珠海橫琴新區片區）的經驗，規劃土地作為香港的人才專區，在這些專區內策略性地發展較多元化的產業，如科創、文創，同時在法規制度、小區建設方面創新，採用類近香港的模式。由於這些地區一方面在地理上較接近香港，如果通關及交通配套妥善，亦能便利流動性較低的香港青年。另一方面這些地區能對應香港的產業結構單一的問題，提供香港本土未有的發展機遇，對青年而言，是很有吸引力的發展空間。

推動香港與內地在大灣區的創科產業協同

近年，香港注重開拓經濟發展的新着力點，其中一個重要方向是發展創新及科技產業。產業的發展離不開與整個產業鏈中其他環節的良性互動，充分把握內地龐大市場中的發展機遇，成為大珠三角創新科技產業鏈中的重要一環。現時，深圳及其周邊地區已經形成了具世界影響力的科技產業生態系統，從資金、研發、產品到大規模生產一應俱全。香港河套地區位置特殊，與深圳河產業灣區形成一個區域。如果能借大灣區規劃的機遇，將這一地區發展成一個世界級的創科產業集群，將可為有志投身創科的香港青年提供更高端的發展機會。

具體而言，香港落馬洲河套區的「港深創新及科技園」、古洞北科研用地，可與深圳的南山科技園、福田保稅區串聯起來，在深圳河兩岸形成一個跨境的「創新走廊」（見圖 15.3）。就此，香港

圖 15.3 深港跨境「創新走廊」



圖片來源：一國兩制研究中心整理。

與深圳兩地政府可充分利用「一國」和「兩制」的雙重優勢，加快推動河套地區的發展，鼓勵珠三角科技企業南下設立研發基地及海外營運總部，尤其是處於產業價值鏈核心的旗艦企業。由此衍生出來的產業配套需求，將推動大量的香港中小科技企業發展，並創造大量創科人員的發展機會。

建立香港學生到大灣區城市實習的長效性平台

內地市場腹地廣大，產業結構多元化，可為香港青年提供廣闊的事業發展空間。然而，部分香港青年受到媒體及網絡影響，對中國內地認識較為片面。若要他們直接深入到較遠的地方實習，相關的組織統籌工作會較為困難。大灣區未來可以作為香港青年到內地實習的基地，然而當局必須改善有關實習計劃的安排。根據香港中文大學(2016)一項針對香港青年到內地實習體驗的研究，大多曾參加內地工作實習計劃的香港青年表示，其內地工作實習的經驗沒有實質作用，所學的亦未能在香港應用。由此可見，實習工作計劃有必要與青年的職業生涯規劃互相配合，以此加強計劃的吸引力，令參與計劃的青年感到獲益良多。

香港特區政府可與內地政府協同加強相關統籌工作，善用大灣區的科技基礎，理順實習計劃的安排。例如，可充分運用互聯網及手機應用程序，開發發佈實習資訊的綜合網頁平台和手機軟件，幫助香港青年足不出戶就能掌握第一手的實習機會。同時，實習計劃可運用大數據，提供更多職業相關的輔導和資訊，以便學校為學生提供更有用和準確的實習計劃資訊，輔助學生規劃在大灣區的職業發展，以減少錯配。此外，大專院校、社會團體可舉辦一些分享會，讓曾經參加內地實習的香港青年分享其經驗及心得，以減低一些青年對進入內地工作的心理障礙。長遠而言，這種交流機制甚至可發展為「學長計劃」，一方面可繼續聯繫曾經參與計劃的青年，另一方面可加強對現有參與者的支持。

建立香港青年在大灣區的創業孵化基地

創業及創新是青年時下流行的發展方向，然而在香港有志創業的青年，都會面對不同的障礙，如在香港要面對租金高、產業結構過於單一、創新企業未能構成集群效應等問題。大灣區對於有志創業者來說，是一個有潛力的市場，但由於香港青年對內地營商環境及法規制度認識不深，往往高估風險、低估回報而錯失良機。

就此，香港與內地政府可以合作，設立一站式服務辦事處，並以青年為目標對象，讓其能快捷方便地獲得在大灣區創業和營商的信息。深圳過去成立了不少創業孵化器，可以此作為平台，與香港學校、青年機構合作，針對香港青年推出創業合作項目。以「深圳市科技企業孵化器協會」為例，協會經深圳市民政局批准設立，由在深圳設立的各市、區科技企業孵化器、科技創業園區，以及各大專院校、科研機構、仲介組織的科技企業孵化器組成，現有會員單位 32 家，其中國家級孵化器 9 家，市級孵化器 15 家。深圳市委市政府可以協會為基礎，善用其現有的「深圳科技企業孵化網」、「深圳孵化資訊平台」和「在孵企業投融資平台」，進一步推出針對香港青年的創業支持服務計劃。服務計劃由來自香港、於深圳創業的人士牽頭，運用其過來人豐富的經驗，針對香港青年在深圳創業時遇到的難題、障礙，提供充分的支援。

解決香港青年到內地發展的身份待遇問題

除了上述開拓香港青年到大灣區發展的各式平台外，大灣區要能真正成為青年的發展空間，必須着手解決目前香港人到內地就業創業的身份待遇問題。根據一國兩制青年論壇於 2017 年發表的《港人內地讀書就業身份待遇問題研究》，指出香港人在內地發展遇到不少實際的障礙。例如，在就業方面，香港市民申請就業證有諸多不便，社會及醫療保障制度尚未完善，特區政府駐內地辦支援不足；在創業方面，香港人面對的困難包括工商註冊、營商政策、稅務的困難，可投資領域不足，缺乏社會人際網絡等。要處理這些問題，須作出政策及制度的創新，可考慮在大灣區先行先試。

進一步促進內地與香港青年的文化軟層面交流

近年香港與內地經貿合作日益頻繁，關係也愈趨密切。然而，在社會層面，兩地的生活、文化仍有不少差異，形成隔閡。要促進香港青年到內地發展，必須從社會生活文化着手，加深兩地青年的了解。一方面，香港青年由於在香港土生土長，與內地的聯繫不如其父輩，加上國際化的思維，對內地甚少有直接的接觸與認識。另一方面，內地青年雖然成長於生活環境與香港差異甚大的內地，但受互聯網影響，亦多接受外來思想、文化，有其開放的一面。故此，若可運用大灣區的區位優勢，構建更多平台讓區內不同城市的青年直接交流，將可加深彼此了解，求同存異之餘，更可開拓未來合作的空間。

就此，大灣區內的各地政府可合作建立平台，促進香港與內地青年之間的交流。近年來，文化創業產業發展迅速，當中不少部分可展示內地青年的創意，能夠從文化軟層面更容易吸引香港青年，並可藉此作為香港青年與內地的溝通橋樑。現時不同的民間社會團體已舉辦了不同形式的交流活動，建議可將其進一步整合。另外，以往的交流活動主要是讓青年認識國家歷史、經濟發展、社會狀況等客觀內容，未來的交流可更重視人與人之間的人文交流，促進兩地青年的溝通，香港青年向內地青年介紹香港，內地青年讓香港青年認識內地，使文化交流更為人性化。

小結

香港青年遇到的問題已非一朝一夕，香港的產業結構單一及發展空間不足，成為青年發展的重要障礙。多年來，縱使特區政府及內地政府均着力鼓勵青年以內地作為開拓個人發展機會的空間，但青年到內地發展時仍遇到不少制約因素。

如今，大灣區的規劃有別於過去的政策，更強調的是外向型的「海灣」概念，發揮所在區域擁有的科技創新高地、金融功能發達和交通樞紐等幾大要素的優勢，成為具有全球經濟領導作用的核心區。大灣區的發展，可為香港的發展增加容量，增添新動力，發展新興產業，直接對應香港產業結構單一及發展空間不足的問題。這策略能否成功，關鍵還是要有新型「全球化」的新思維、新視野。而這種思維與視野，正好適合青年的特性。未來，若能拓展更有效的管道與平台，消除實際的障礙，大灣區有潛力成為香港青年長遠的發展空間。

參考文獻

- 一國兩制青年論壇(2017)。《港人內地讀書就業身份待遇問題研究》。參見：<http://octsyouth.hk/wp-content/uploads/2017/10/Identity-of-Hong-Kong-people-studying-and-working-in-Mainland-China-full-report-1.pdf> (瀏覽日期：2017年11月2日)
- 馮邦彥(2014)。《香港產業結構轉型》。香港：三聯書店。
- 新論壇、新青年論壇(2017)。《香港各世代大學生收入比較研究(1996-2016年)》。參見：www.ncforum.org.hk/file/upload/file_907_SAK.pdf (瀏覽日期：2017年8月9日)
- 趙永佳、葉仲茵(2015)。〈香港青年「下流」問題：客觀狀況與主觀感受〉，《港澳研究》。8期，65-74頁。

粵港澳合作的重點區域平台

第十六章

河套區可成為深港最國際化的 創科產業平台

黃曉琳

一國兩制研究中心助理研究主任

王事通

一國兩制研究中心助理研究主任

香港要在創新及科技行業取得發展上的突破，需要進一步加強與內地的緊密合作，充分運用好自身在金融、專業服務、前沿學術、高等教育、對外貿易等方面的優勢。

近年來，隨着現代社會進步，以及電腦技術、互聯網、生物科技等高新技術產業對經濟、社會發展、生產力和生產關係的顛覆性影響，世界對創新及科技產業，尤其是有自主創新能力和產業優化能力的本地科創企業，都給予高度重視。在 90 年代經濟騰飛之時，香港借助於貿易港口的天然地理優勢、成熟的知識產權法律保障體系及重組的資金來源，一直保持着與全球金融中心和最發達經濟體身份相匹配的科技發展水平，但 21 世紀以來，香港卻未能在創新及科技這一時代浪潮中保持領先地位。特首董建華在任時曾提出數碼港、科技園等計劃，但受到金融風暴、香港缺乏土地資源、產業結構單一、教育結構失衡等原因影響，上述創新及科技計劃未能起到預期效果。特首梁振英上任後，政治陷入撕裂，創新及科技局屢屢因政治問題而未能通過，導致政府在科研及培育創新及科技企業上的投入不足，拖慢了創新及科技領域的發展。

香港要在創新及科技行業取得發展上的突破，需要進一步加強與內地的緊密合作，充分運用自身在金融、專業服務、前沿學術、高等教育、對外貿易等方面的優勢。2017 年 1 月，香港與深圳簽署《關於港深推進落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》（下稱《備忘錄》），在河套地區共同建設「港深創新及科技園」。這一協定標誌着落馬洲河套地區成為深圳與香港在高新技術研發及產業化上新的合作平台。意識到創新科技發展時不我待的特首林鄭月娥，上任伊始便在其施政報告中提出除提供稅務誘因鼓勵企業投資研發外，為大學研究資金額外預留不少於 100 億元、推動企業投資科研，建議首 200 萬元合資格研發開支獲 300% 扣稅，餘額獲 200% 扣稅等政策。而林鄭特首在創新科技領域最重點的政策之一，便是落實與深圳共同發展落馬洲河套地區「港深創新及科技園」的協議，並透過粵港澳大灣區發展和深港合作，建立大灣區國際創科中心。

落馬洲河套地區發展歷史沿革

河套地區之所以到今日才得以實施具體的發展政策，因其是一個特殊區域，與這塊土地形成的歷史有很大關係。上世紀 90 年代，港深出於對環境治理的考慮，將深圳河裁彎取直，但工程令到港深兩地均有部分土地移入對方管轄的區域。1997 年香港回歸後，國務院正式明確以深圳河治理後新修河道中心線為香港特別

行政區管理線，河套地區被納入香港特別行政區區域範圍之內。雖然中央政府已訂明河套地區在香港的轄區範圍之內，但過去十多年香港和深圳兩地政府對河套地區的土地業權的認識並不完全一致。2007 年，當時的香港特區政府在《2007–2008 年香港行政長官施政報告》中將其列入「十大建設工程」之一；2008 年 3 月，兩地成立「港深邊界區發展聯合專責小組」密集考察該項目，並廣泛徵集對河套地區未來發展活動的意見。2009 年 6 月，香港對河套地區提出了發展規劃及工程研究報告。由於在業權問題上兩方有不同意見，於是港深兩地進行了多輪磋商。

2011 年 11 月落馬洲河套地區的合作規劃取得了重大突破，港深兩地簽署了《推進落馬洲河套地區共同開發工作的合作協議書》，按「共同開發、共用成果」原則，合作推動河套地區發展，並在 2013 年 7 月公佈規劃及工程研究的結果。港深雙方積極協商並達成共識，同意在河套地區建立「港深創新及科技園」，並在園內建設相關高等教育和輔助設施。2017 年 1 月，時任香港特別行政區行政長官梁振英和廣東省委常委、深圳市委書記、市長許勤，共同見證了香港特別行政區政府與深圳市人民政府簽署《關於港深推進落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》。該《備忘錄》歷史性的由兩地政府確認了河套區的土地業權歸屬於香港政府，解決了河套區開發的核心問題。此外文件還再一次強調了落馬洲河套地區未來建設創新科技園區的發展方向和港深兩地進行友好協商、共同開發的戰略定位，並進一步確立了具體合作領域、內容及協作具體方式。

黨中央和中央政府也高度重視和全力支持港深在河套地區開展創新及科研合作。在 2017 年 3 月 5 日的第十二屆全國人民代表大會第五次會議上，國家總理李克強在政府工作報告中第一次明確提出了「粵港澳大灣區」這一概念，並在報告中提出：「要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。」進一步將粵港澳地區的區域合作提升至國家戰略層面，並進一步肯定了深圳等地對港澳繁榮穩定的支撐作用，提升了兩地河套地區合作的戰略意義。在慶祝香港回歸祖國 20 周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中，習近平主席則指出：「中央政府將一如既往支持行政長官和特別行政區政府依法施政；支持香港發展經濟、改善民生；支援香港在推進『一帶

一路』建設、粵港澳大灣區建設、人民幣國際化等重大發展戰略中發揮優勢和作用。」統籌在大灣區下，河套地區發展的政策瓶頸得到了突破，河套地區也成為了港深創新及科技領域合作的重要里程碑，奠定了基礎。同年7月，在國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府代表共同簽署的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》中，港深創新及科技園區獲納入該協議中，在政策層面上提到了更高的戰略定位。這是香港在這個問題上經過多年談判協商之後所能取得的最好結果，也體現了中央政府和深圳對香港的支持。

落馬洲河套地區的地理位置及發展現狀

落馬洲河套地區的概況

香港、深圳兩地政府在2017年初簽署了《備忘錄》，發展深圳河裁彎取直後劃出的面積約87公頃的落馬洲河套地區，共同建立港深創新及科技園。其地理位置上位於深圳河中游，北鄰深圳皇崗口岸的貨運停車場，南抵香港新界西北的落馬洲，東臨上步碼頭，西至皇崗口岸大橋下。

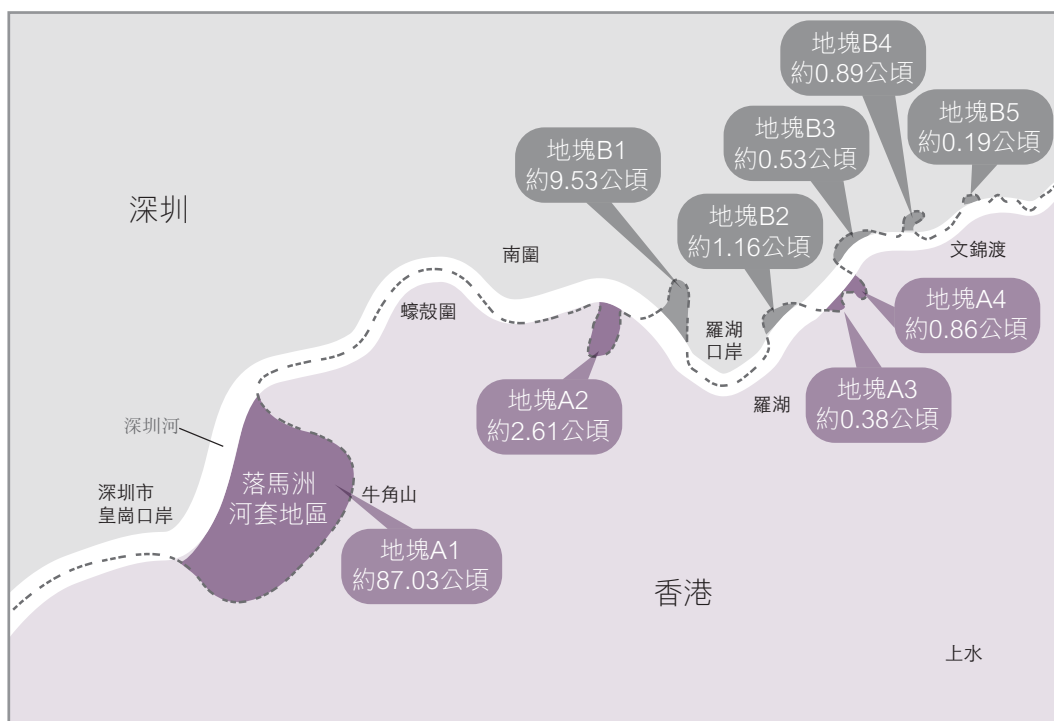
落馬洲河套地區港深間開發基本的原則如下：（1）適用香港特別行政區法律和土地行政制度原則。河套地區土地的使用和管理（包括但不限於規劃、批租、批租收益分配、轉讓及續期）、項目建設、營運、維護和管理按照香港特別行政區法律和土地行政制度處理各項事務。（2）非牟利原則。河套地區發展項目以公益性為主，項目收入全部用於河套地區建設、營運、維護和管理，港深雙方不獲營利性收入。（3）友好協商原則。港深雙方本着共同協商、互利共贏的精神處理河套地區發展的各項事務，在互相理解的前提下共同推進河套地區發展；在出現爭議的情況下，相互之間通過友好協商的方式妥善處理。

港深推進落馬洲河套地區共同發展的意義

1. 港深科技產業全方位融合

港深合作在落馬洲河套地區發展創新科技產業是粵港澳大灣區佔領全球分工的體系高地、掌握核心產業技術及成為驅動中國經濟增長引擎的必要條件，對支撐一帶一路倡議也有着重要作用。

圖 16.1 深圳河治理後過境土地位置圖



圖片來源：《關於港深推進落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》。

未來落馬洲河套地區將發展「港深創新及科技園」，為現時香港科學園面積的四倍。香港之所以在落馬洲河套地區選擇深圳作為夥伴，共同發展高科技產業，除了該地區的歷史淵源之外，更重要的是今日的深圳及其周邊地區已經形成了具有世界影響力的創新科技產業生態系統，並且有多家國際龍頭級科技企業。香港可以將自身在大學科研、法律制度、知識產權保護及吸引國際人才方面的優勢，與深圳的產業優勢結合起來，就如美國三藩市與矽谷形成的灣區那樣，成為一個引領全球創科產業的基地。

2. 《香港 2030 +》新界北開發產業政策重要組成部分

根據《香港 2030 +：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》，新界北新市鎮將會是未來香港北部的發展方向。新界較早的新開發地區在發展過程中逐步暴露了只有居住功能而沒有就業功能的弊端，居民每日仍需前往九龍、港島工作，造成鐘擺式的通勤人口。而目前新界北新市鎮規劃與落馬洲河套地區地理位置相鄰，且這一地區在蓮塘香園圍口岸開放後將成為貫通港深區域發展的新中心點，形成古洞北—上水—沙頭角—打鼓嶺—香園圍的新

界北產業經濟帶，使新界北成為名副其實的「產城合一」香港都市副中心。

3. 探索政府協作與市場化操作並行的港深合作模式

目前，在落馬洲河套地區建設的合作模式上，已根據《備忘錄》確定下來。其中，香港特別行政區政府將負責河套地區的基礎設施建設（包括土地平整和基建設施），並會以合適的批地方法，將已平整土地的河套地區批租予香港科技園公司，以發展港深創新及科技園。

負責開發該地區的香港科技園公司還將成立一家全資擁有的附屬公司，專門負責港深創新及科技園的上蓋建設、營運、維護和管理。該附屬公司的董事局成員由香港科技園公司按香港特別行政區的相關法例委任。港深雙方作為河套區發展重要持份者，將由相關部門和人員組成河套區港深創新及科技園發展聯合專責小組，其職權包括就重大事項進行討論和協商、督導及監察開發進度、向附屬公司提供意見、就附屬公司的董事局人選向特區政府作提名建議等，從而共同參與港深創新及科技園的發展，包括但不限於批租土地或樓房作科研設施、「綜合性高端培訓平台」及其他配套設施。

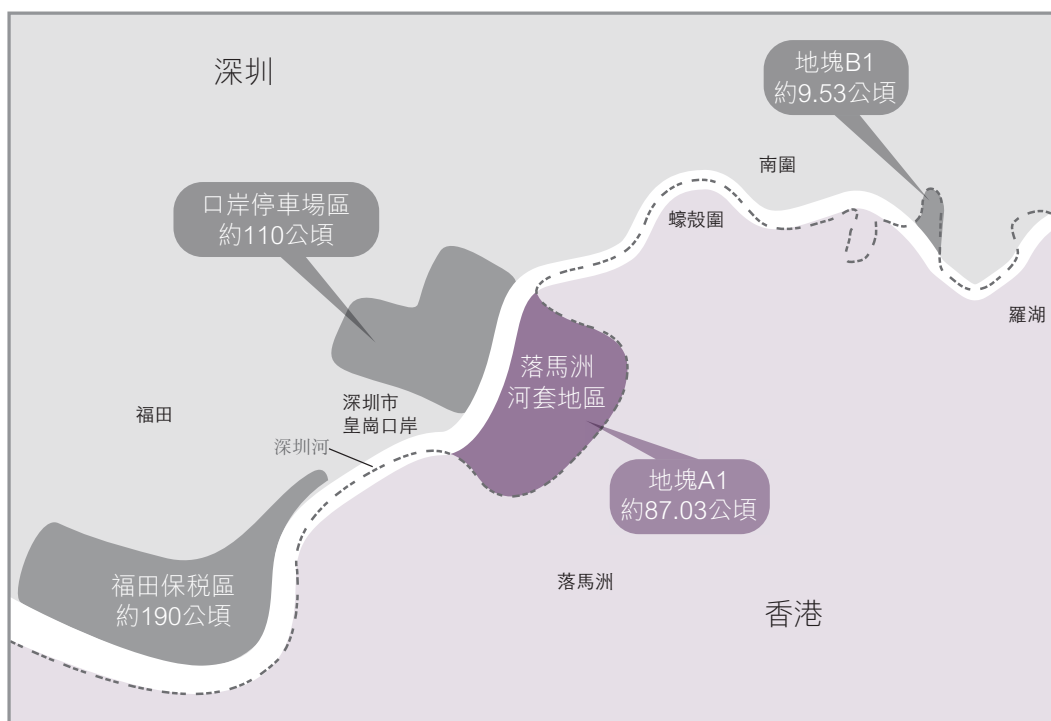
在一國兩制下的政府協作與市場化操作，將有利於樹立粵港澳大灣區內合作的典型例子，使之成為可借鑒、可複製、可推廣的模式，為後續的進一步區域合作打好基礎。

「1+3」的大河套區發展格局

1. 深圳部分

目前，港深兩地已就落馬洲河套地區的發展達成了共識，在港深創新及科技園的基礎之上，港深兩地應着力發揮河套地區作為港深創新科技新樞紐的潛力，通過「1+3」大河套區的格局來加強該區域的輻射力度。所謂「1+3」大河套區，「1」指的是由香港政府擁有並主導開發的落馬洲河套地區。「3」指的是由深圳政府擁有並主導開發的「港深合作河套配套區」的三個區塊：福田保稅區、皇崗口岸通停車場區及羅湖「小河套」B1地塊。圖 16.2 是落馬洲河套地區及深圳部分的配套區域的地圖，其中落馬洲河套地

圖 16.2 「1+3」的大河套區發展格局

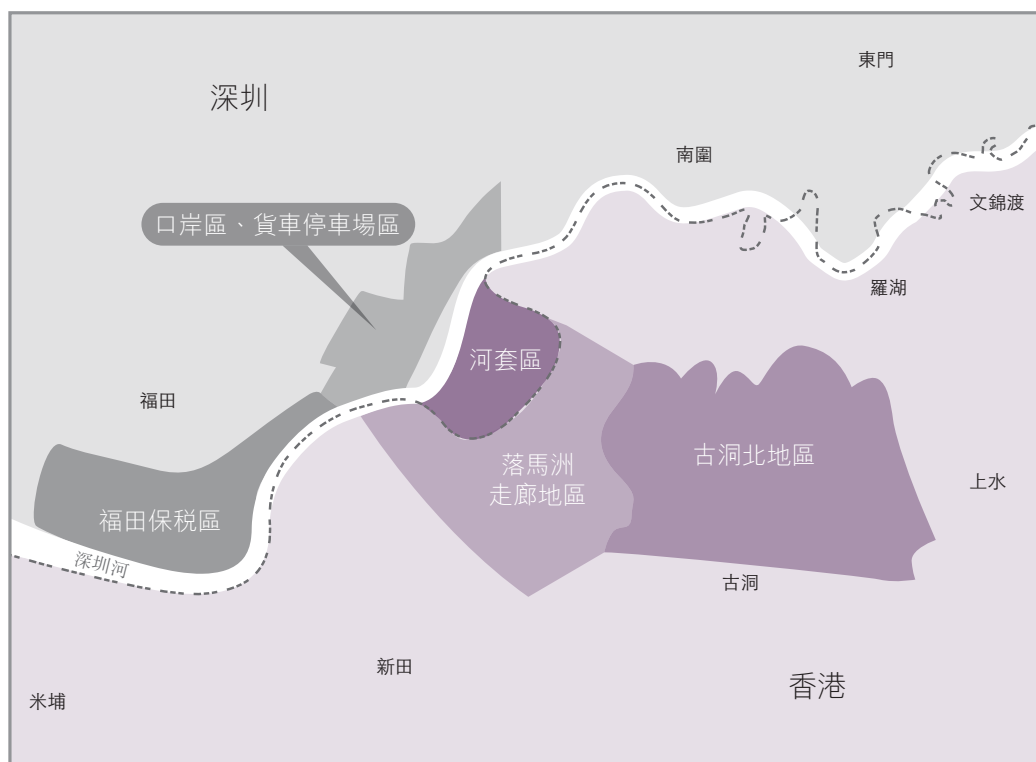


圖片來源：一國兩制研究中心。

區（深紫色部分）本身是深圳河中間的一個島嶼，約 0.89 平方公里，現歸香港管轄。根據港深河套開發協定，由香港科技園成立管理公司負責開發，並由深圳方一同參與該公司的管理工作。

深灰色部分為深圳「河套配套區」的主要部分，由左至右分別為：（1）現有的深圳福田保稅區，面積約 1.9 平方公里。過去以傳統的物流、倉儲、加工為主，將來會改造為以科技創新為主的河套配套區。（2）深圳一側皇崗口岸貨車停車場，約 1.1 平方公里。2018 年東部蓮塘 / 香園圍口岸開通後將形成「東進東出」、「西進西出」佈局，逐步取消皇崗口岸的貨運功能。深圳政府現已準備重新規劃和改建皇崗口岸貨車停車場區域，作為河套配套區。（3）羅湖「小河套」B1 地塊，與河套地區一樣，是由於深圳河裁彎取直而成的地塊，不同處在於其由香港一方劃歸深圳一方；「小河套」也是最快可以啟動開發的地塊，該地區位於羅湖口岸西側，共 9.53 公頃，現時是圍起來的臨時綠地，不需要進行拆遷或重建工作。深圳現已啟動羅湖口岸的重建工作，將會在現有羅湖口岸的聯檢大樓西側興建新的出入境口岸大樓，新口岸將更貼近 B1 小河套地塊，而現有口岸聯檢大樓將活化做其他用途。在交通規劃

圖 16.3 「1+3」大河套區延伸部示意圖



圖片來源：一國兩制研究中心。

上，未來將會有至少三條深圳地鐵線在此交匯，成為便捷貫通的交通樞紐。

此外，大河套區還可擴展至深圳南山科技園，帶動輻射港深高新科技產業。南山科技園目前重點發展了電子資訊、生物工程、新材料、光機電一體化等四大產業，這些產業在後期大河套地區成型後也可借助於其在政策、稅制、科研和國際高端人才上的吸引力，使南山科技園與大河套區形成聯動，進一步帶動港深兩地的創新科技產業升級。

2. 香港部分

香港這邊的分別為：落馬洲走廊地區、古洞北地區。（見圖 16.3）其中落馬洲走廊地區已列入《2030 +：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》的發展規劃中，因應河套的開發，相關規劃與開發可能也會提前。而古洞北區是新界東北的一部分，將會在 2020 年前後開發。為了配合河套區的發展，古洞北區中有五塊土地規劃作

「商業及科研園」用途，將適當考慮配套性的科技人才生活園區，並進一步加強兩地的交通聯繫和便利通關手續。

有關落馬洲河套地區發展的政策建議

提升「1+3 大河套創新區」的發展定位

本章建議港深向國家爭取，將以上區域明確定位為「1+3 大河套創新區」，並使之成為與前海一樣的國家級平台，確立其國家級港深創新及科技合作樞紐的發展定位。在功能及扶持產業上，大河套地區將使港深創新和科技產業發展更加集中。河套地區的開發項目應以公益為主，建立重點科研合作基地，借聯繫國內外頂尖高等院校、科研機構及企業建立科研合作基地，與世界各地優質的研究人才交流合作。兩地可以在港深創新及科技園內建設相關及輔助設施，包括建立「綜合性高端培訓平台」，向全球頂尖高等院校（包括香港、內地及海外高等院校）徵求辦學建議，在非牟利的基礎上，在園內開辦分校或新院校，集中提供與高新科技有關的研究院及專業培訓課程，培訓相關人才，與園內的設施產生協同聚集效應，並配套建設相關的文化創新、商業等設施。

如果河套地區創科平台可以發展為吸引國際高端科技人才和吸引一流科創企業集聚的企業的園區，則前途不可限量。這個地區既擁有香港的制度優勢，可以吸引全球最尖端的高科技人才，又可依託深圳連接內地的廣闊市場，吸引國內外最具價值的高科技企業。河套地區取兩地之長，突破兩地發展的局限，為帶動港深兩地高科技發展提供新動力。

促進粵港澳大灣區要素自由流動

河套地區在整個區域中具有得天獨厚的地緣優勢。以這個地區作為港深合作的創新科技產業平台，可以將整個珠三角科技產業鏈中有關研發的高增值環節引入香港，尤其是將處於產業價值鏈核心的那些旗艦企業引進來，衍生出來的產業鏈配套需求可以推動很多香港本地中小科技企業的發展。

在河套地區發展上，「兩制」在一定程度上阻礙了創新科技業界的資訊、資金、人員等各種要素流動。本章建議港深方面在配

套制度上，可以學習歐盟地區的經驗，使河套地區成為粵港澳大灣區要素自由流動試驗區：（1）提供更為便利快捷的通關手續；（2）為雙方認可的海內外人員提供最為便利的出入境工作安排，香港可以考慮在人才引進上採取新的簽證制度，或為大河套區專設相關的簽證綠色通道；（3）對深方區域內的企業，其聘用香港籍員工、其他外籍員工、擁有境外永久居民身份的員工、歸國留學人員等，個人所得稅參照香港稅法徵收；（4）取消跨境科研撥款的限制，方便專項資金更為流通；（5）對進口科研設備免徵關稅；（6）為香港科技人才提供科技 SOHO 空間（住宿單位、共用生活空間）。

推動國家級國際科技研發中心

香港的法制、稅制和教育資源，是很多深圳的科技企業所看重的。尤其近年，深圳那些已經成長為世界級的科技企業，比如華為、中興、騰訊等，為進一步提升全球競爭力和拓展國外市場，都非常積極地吸納大量海內外科技精英，包括非華裔的外籍專才。很多深圳科技企業表示，如果條件合適，他們非常有興趣在落馬洲河套設立國際研發基地，並以此基地吸引海內外的精英人才。因為相較於深圳，外國人才及其家庭可能較能適應香港的語言、文化、法制和教育環境，例如香港有不少國際學校，他們不用太費勁去處理子女的教育問題。內地科研企業若在河套地區設立分部，對這些外國人才應有更大的吸引力。這對於香港和深圳而言是互惠互利的。

本章建議由香港和深圳聯合向國家發改委申請，將河套地區更名為「中國（港深）國際創新科技產業實驗區」，統籌國家科學技術研發的戰略需求和目標，研究發起國際性科學計劃和工程，吸引海外的頂尖科學家和團隊參與。現時深圳的科技企業多在香港設有海外銷售點，通過科技人才、高等院校等配套措施，下一步可以以香港為海外拓展業務平台，將研發中心或實驗室設立在河套區，延伸及拓展「生產—研發—設計—銷售」產業鏈中的有關環節。本章建議深圳政府可向在此落戶的研發中心提供研發設備、實驗器材方面的相關稅務優惠。

建立科研成果轉化基地

香港本身擁有良好的教育資源和高等院校的科研人才。而香港鄰近科技研發成熟的深圳和生產製造基地的東莞，其專業服務業可為內地的科研企業提供與國際接軌的服務，壯大其綜合力量。香港、深圳以至整個大珠三角正好形成創新及科技的產業鏈，該產業鏈的發展也會為這些地區提供更大的發展動力。

現時，粵港澳大灣區內已形成完善的製造業鏈條和支撐的硬件，各個城市均有擅長的生產製造板塊。深圳部分企業有着國內乃至國際領先的尖端科技產品，不論在中國內地還是世界上都有着龐大的市場需求，但始終較為欠缺相應的前端科研技術、科研人才、創新資源來實現這些目標。本章建議深圳應面向全球，有目的、分重點地在基礎研究、前沿科技、競爭前技術等領域加強佈局。建議深圳積極建設國際科學合作中心推動資源整合，爭取中國科學院、中國工程院等在河套地區設立國家級分中心。在河套區內新建一批國家級實驗室、重點實驗室、工程研究中心；加強港深高等院校產學研聯動，推動香港高校在河套區內設立分校、科研中心及產業化基地。本章建議深圳積極推動科研成果直接與粵港澳大灣區城市群內的高新園區、專業鎮、平台基地等建立協作機制，實現科研成果直接在大灣區城市範圍內產業化，提供整條產業鏈的支援綜合服務，使創新科技的服務體系更為完善，促進技術轉移和落地。

拓展為深圳河兩岸創新走廊

長遠而言，本章建議進一步佈局區域協同創新環境，通過創科要素最集聚的超級城市連接，粵港澳大灣區可以共同打造「深圳南山科技園—落馬洲河套港深創新及科技園—古洞北科研發展區—香港科技園」的「深圳河兩岸創新走廊」，輻射更廣泛的粵港澳大灣區腹地。

設立河套區知識產權保護示範區

鑒於河套地區發展的是高新技術產業，因此知識產權保護工作至關重要。本章建議香港應幫助深圳改善知識產權保障的制度，充分參考香港這一直目前世界上知識產權保護法律制度最完善

的地區之一的相關知識產權保護制度，借助深圳毗鄰香港的優勢，構建全國高新科技知識產權保護法律制度示範區。

港深兩地同步開發河套區及配套區域

香港方面，製作港深創新及科技園的城規會計劃於 2017 年第二季公佈分區計劃大綱草圖；2017 年年中由科技園公司成立附屬公司；2017 年年底至 2018 年年初向立法會申請撥款，展開前期工程施工及第一期主體工程的設計工作；2021 年預計將移交第一幅已平整的土地予科技園公司作上蓋發展，並在 2023 年前實現「七通一平」，並開始興建園區內樓宇。此外，落馬洲河套走廊及古洞北地區的發展則將按照《香港 2030 +》中的新界東北開發計劃逐步實施。

深圳方面，應先着手開發已具備先決條件的 B1 小河套地塊和福田保稅區內可供開發的地塊，啟動河套區配套區域建設；羅湖口岸的重建工作可配合上述工程的進度同步落實；隨着河套區內部建設逐步成熟和皇崗口岸的功能逐步被替代，可再開發和改建皇崗口岸停車場及改造福田保稅區。

第十七章

把沙頭角建設為粵港澳大灣區的 特別生活示範區

朱岩

一國兩制研究中心研究主任

中英街在粵港澳大灣區戰略下的新時期，可充分利用港深兩地邊境貿易的商業優勢，重點推出大灣區優質購物生活示範區的計劃，以符合惠民利民和大灣區發展願景的綜合考慮。

中英街的歷史和背景

沙頭角位於香港北區和深圳鹽田區邊界。相傳「日出沙頭，月懸海角」正是對大鵬灣優美風光的描述，也是沙頭角名字的由來。中英街（Chung Ying Street）位處沙頭角，是香港和深圳之間一個由歷史形成的獨特區域，由香港特別行政區和深圳市共同管理。

中英街是英國租借「新界」的歷史產物。中英街上豎立的八塊界碑明確地標明了內地與香港的分界。作為港深邊境著名的商貿街，中英街曾是深圳最大且唯一的免稅市場，滿足當時人們在這裏購買「原裝港貨」的需求。中英街商業活動最鼎盛的時期是在 20 世紀 80 年代，這條僅長 250 米的免稅街有高達三百多間的各類商鋪。從 20 世紀 80 年代初期到 20 世紀末，中英街每天有超過一萬人次的遊客，節日、假日和高峰期遊客的數量超過十萬人次，一年遊人數量達 1,500 萬以上，帶動了整個沙頭角經濟的發展，是當時全國有名的商貿旅遊一條街。

除了具有深厚的商貿底蘊之外，中英街同時也是一條具有悠久歷史的人文街。它的滄桑巨變是中國近現代歷史的縮影，也是改革開放、香港回歸祖國、中華民族屈辱歷史和中國走向繁榮富強的歷史見證。因其特殊的「一街兩制」管理形式，中英街是本港具有獨特文化特徵的地區之一，同時也是深圳旅遊的八大景點，在全國的知名度極高。新樓街更保留了上世紀 30 年代所建的騎樓，是現存香港最大型的唐樓群。除此之外，中英街毗鄰深圳，是香港與深圳交流密切的區域，在粵港澳大灣區戰略和港深更緊密合作的趨勢下具有得天獨厚的地緣優勢。

沙頭角在粵港澳大灣區建設時期的新機遇

積極響應國家粵港澳大灣區戰略，既是積極落實國家對外開放戰略的需要，也是灣區城市搶抓機遇的內在需要，以在更大範圍內配置資源，實現更高品質的發展。大灣區的概念不僅可促進產業上的相互協作，生產要素的低成本流動，更可讓灣區居民真正受惠於粵港澳大灣區的便利和優越生活。

在國家主席習近平見證下，國家發改委和粵港澳四方於 2017 年 7 月 1 日在本港共同簽署《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架

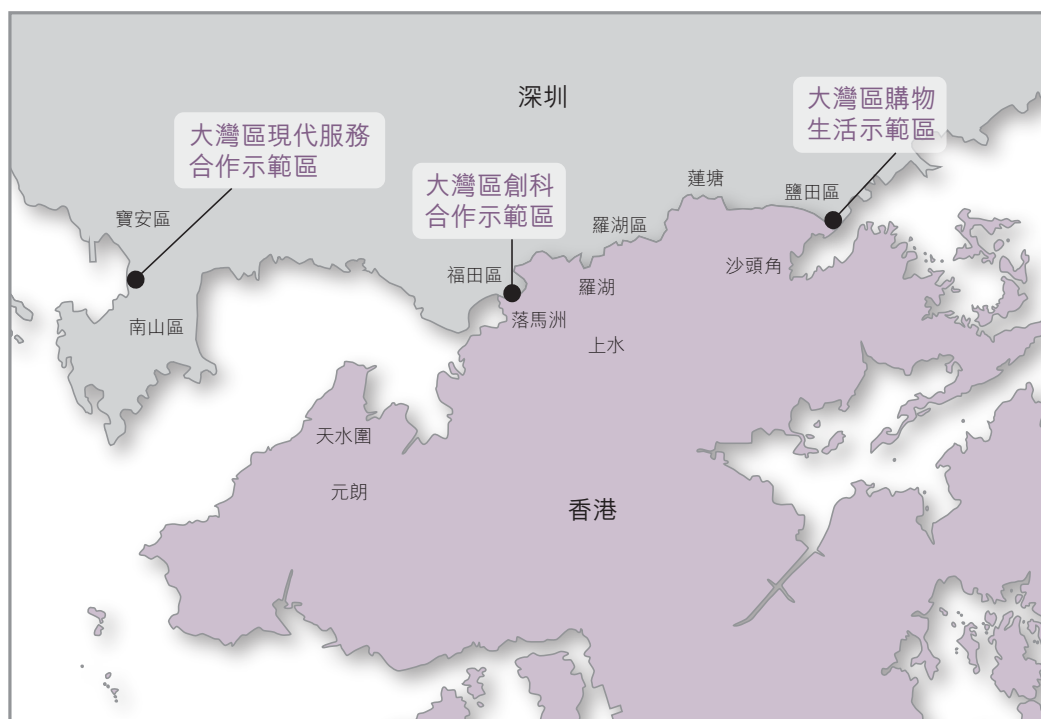
協議》。協議提出由中央牽頭，四方每年定期召開磋商會議，指明大灣區發展中的合作事項，並協調重大問題。在眾多大灣區的建設事宜中，共建優質生活圈和支持重大合作平台的建設，已被確立為大灣區建設中的合作重點。

中英街的天然地理優勢及其昔日在商貿發展鼎盛時購物天堂的美譽，暗藏發展大灣區共同生活圈的潛力。現時由於中英街的商業規模小、商品種類吸引力低、職業「水貨客」眾多、商業聲譽差和中英街內部和外部配套設施落後等問題，導致人口外流，加劇區域空心化，無法發揮其商業價值和其位於港深邊界的優勢。中英街在粵港澳大灣區戰略下的新時期，可充分利用港深兩地邊境貿易的商業優勢，重點推出大灣區優質購物生活示範區的計劃，以符合惠民利民和大灣區發展願景的綜合考慮。

根據香港旅遊發展局的資料顯示，2016 年全年訪港的 4,278 萬人次內地旅客中，約六成為不過夜旅客。^[1] 這些不過夜的遊客中，大部分來港購物後便返回內地。沙頭角中英街可以以「港式」作為招牌，滿足內地遊客對於集「港味美食」、「港式購物」及「港式休閒」為一體的「港人生活圈」和「一街兩制」的體驗。中英街對於大灣區日後建造為更頻繁的居民交流和共同生活圈，具有積累經驗、提供示範和積極推動的作用。

本章建議港深雙方政府簽署「關於中英街重建活化的合作協議」，達成共識，在沙頭角區內共同建設邊境購物城，便利兩地居民跨境購物，並發展旅遊業和跨境電商業務。雙方政府應積極向中央爭取將沙頭角中英街設立為粵港澳大灣區優質購物生活示範區，實現粵港澳大灣區在一國兩制下更加便捷的人流、物流、資金流和資訊流生活圈。中英街可與其他兩個處於港深的大灣區合作示範平台遙相呼應：其一，是落馬洲河套地區的大灣區科創合作示範區，港深兩地政府在 2017 年初簽署了《關於港深推進落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》，共同發展面積 87 公頃的落馬洲河套地區；其二，是前海現代服務業合作示範區，前海不僅是港深現代服務業合作的試驗田，更有和港澳地區組合發展更具優勢的人民幣在岸和離岸中心的潛力。三大示範平台各自優勢明顯、功能明確，將成為推動粵港澳大灣區在宜居生活、創新產業和現代服務業領域交流合作的三個重點示範區。

圖 17.1 港深在粵港澳大灣區建設中的示範平台



圖片來源：一國兩制研究中心編製。

在建設粵港澳大灣區的契機下，本章建議港深聯合重建和活化中英街，具體建議有以下四點：

- (1) 港深共同規劃和發展大型綜合跨境購物城，在保留中英街步行街形態的基礎上，推動中英街商貿升級；
- (2) 簡化出入中英街的手續、提高消費限額，以及完善中英街內外基礎的配套設施；
- (3) 發展包括中英街在內的沙頭角旅遊文化，建立集商貿、歷史文物保育和客家文化於一體的商貿旅遊文化區；
- (4) 聯合沙頭角保稅區和鹽田港保稅區，發展與零售商貿互相結合的跨境電商業務。

構建集邊境購物、旅遊和電商一體的 大灣區優質購物生活示範區

港深共同規劃和發展大型綜合邊境購物城

中英街作為深圳的免稅購物市場，具有極強的商業價值。將中英街升級為邊境商貿購物城，可以達致集中和分流的作用。其一，通過邊境商貿購物城可以令旅客集中購物；其二，可以疏導旅客購物的人流，避免過多的旅客走進居民住宅區，緩解熱門旅遊區如上水、尖沙咀等過度承載人流的壓力，並且減輕部分區域，如新界北往返市區的交通負擔，從而減輕對本港市民生活造成的不便，也避免因文化差異而造成的生活爭論。

購物城可配合餐飲、娛樂等設施，如客家菜餐館、港味餐廳、嶺南小吃街，並定期安排魚燈舞、麒麟舞等節目表演，一方面滿足旅客在購物遊覽之餘品味美食和欣賞傳統文化藝術的訴求，另一方面也可以藉此發揚客家菜式、香港飲食和嶺南文化，兼顧消費者和周邊居民的生活需要。另外，為提高邊境購物城的知名度，港深兩地可以定期舉辦時尚節和不同主題的展銷會等。相對於花更多時間往返港深購物中心，中英街的地理位置得天獨厚，港深居民既可以在各自熟悉的環境中安心購物，又可以享受價格相對低廉、種類繁多的正宗港貨和國際高品質商品。

自 2012 年起，香港政府將陸上邊境禁區範圍由原來的 2800 公頃，大幅縮減至現時約 400 公頃，短期內香港進一步釋放禁區的可能性較小。保安局回應稱，由於沙頭角墟沒有實質屏障作為邊境分界，中英街更基於歷史原因，是香港境內唯一沒有設置邊境管制措施但容許人貨跨境活動的地方。若是開放禁區，允許兩地居民自由過境，在出入境政策上並不理想，當地走私活動仍須關注。

從中短期來看，在維持邊境禁區的基礎上，本章建議沙頭角應利用其作為特殊出入境區域的優勢，在口岸區域重點發展零售消費，並引入香港具有豐富零售管理經驗的一線企業入駐。借鑒前海引入香港知名企業發展具有品牌效應港貨中心的成功經驗，將沙頭角區中英街一帶塑造成邊境購物城，設立以大型零售體驗店為模式的港貨中心，從而使零售商品檔次和銷售管理方面都有

所保證，切實推動商貿升級；建立旅遊文化商務區域，更可以滿足附近港深兩地居民的生活需求。

從建設粵港澳大灣區長期發展的角度看，未來大灣區內城市間的流動性將進一步增強，沙頭角將有機會發展成為正式的通關口岸，而中英街邊境購物城也將有機會發展成為口岸購物城。因此本章建議在設計購物城時應有所注意，為向綜合型口岸方向發展預留空間，並預設立體化、多層面的交通換乘樞紐接駁口，結合購物城物業開發，為公眾提供人性化、便捷的通關和無縫連接服務，未來形成大灣區有序高效接駁的一體化綜合空間體。未來港深政府除了在沙頭角地區充分協調口岸能力，積極推動兩地地鐵連接和完善陸路基礎設施網絡外，還可以進一步發展沙頭角港深兩地的水路口岸。

簡化出入中英街的手續和完善中英街內外基礎設施配套

辦理出入中英街的手續是否方便快捷，區內外的交通、服務和生活設施是否完備，直接關係到未來沙頭角中英街跨境購物城對周邊消費者和遊客的吸引力。表 17.1 總結了重建活化中英街時，深圳和香港在短、中、長期所應該謀劃的具體配套建議，包括簡化出入中英街的手續、提高人均出區物品的價值限額、提高區域交通的通達性和完善區內生活的服務設施四個主要方面。

首先，在簡化中英街出入手續方面，現時香港側居於沙頭角墟的居民，仍需依賴俗稱「禁區紙」的邊境禁區通行證出入市區。而香港居民進入中英街也須持有標明可進入中英街的禁區紙，否則即屬非法。若沙頭角居民擁有可進入沙頭角禁區但不能進入中英街的禁區紙，進入中英街亦屬違法。深圳側居民進出中英街的手續也較為複雜，他們進入中英街前需要根據戶籍所在地的不同情況到廣東省邊防辦證中心辦理相應有效期限的通行證，其中非深戶籍居民隔 30 天可以申請辦理當天使用「藍證」一次，深戶居民隔 7 天可申請辦「藍證」一次，鹽田區內的居民可申辦三個月多次往返的「黃證」。目前深圳側中英街讓遊客通關的時間為日上 7 時至下午 6 時，辦證中心下午 4 時即停止辦證，遊客攜帶商品出關最晚時間為下午 6 時，6 時之後則不能購物出關。該政策對區內購物消費、旅遊休閒和餐飲行業有極大的負面影響。

表 17.1 重建活化中英街港深雙方具體配套建議

| 建議 | 短 / 中 / 長期措施 | 深圳 | 香港 |
|---------------|--------------|---|--|
| 簡化出入中英街的手續 | 短、中期 | 1. 延長遊客通關時間 2. 減少申請人類別 3. 放寬進出和停留有效期 4. 啟用網上預約辦證系統 | 1. 減少申請人類別 2. 放寬進出和停留有效期 3. 啟用網上預約辦證系統 |
| | 長期 | 成為正式通關口岸 | 成為正式通關口岸 |
| 提高人均出區物品的價值限額 | | 1. 配合跨境電商保稅進口 2. 提高出關物品價值上限 3. 提高現金申報上限 | 配合跨境電商保稅進口 |
| 提高交通的通達性 | 短期 | 蓮塘香園圍口岸連接路 8 號線 (2020 年) | 蓮塘香園圍口岸連接路 增加大巴班次 |
| | 長期 | 1. 解禁沙頭角碼頭 2. 發展兩地碼頭 3. 發展水上巴士 | 1. 解禁沙頭角碼頭 2. 發展兩地碼頭 3. 發展水上巴士 |
| 完善區內生活的服務設施 | 中、長期 | 1. 七通一平 2. 根據深圳實際情況適度地超前規劃 | 1. 七通一平 2. 根據香港實際情況適度地超前規劃 |

資料來源：一國兩制研究中心整理。

本章建議港深在中短期先簡化居民出入中英街的手續，延長通關時段至晚上 10 時，減少根據戶籍地和居住地劃分的出入中英街的申請人類別，開放境外人士到中英街旅遊購物，並適度放寬各類別申請人在中英街進出和停留（過夜）的有效期。另外，建議盡快實施網上預約辦證系統，減少辦證的時間，允許遊客在進入沙頭角禁區後再進出跨境商貿城時無需額外的出入手續。遊客可利用設置在購物城出入口的智能讀卡器，在購物城進入商場時領取智慧卡，離開商城時在同一個出入口刷卡返回。從粵港澳大灣區建設的長期發展角度看，沙頭角有機會發展成為正式的通關口岸。屆時不排除市民可憑港深兩地回鄉證和通行證自由通關或用更方便的通關方式來往港深沙頭角兩地，而且根據實際需要，政府可研究 24 小時通關的可能性。

其次，在提高人均出區物品價值限額方面，深圳側海關對中英街行李物品的監管較為嚴苛，不利於港深共同推動中英街邊境購物城的發展。深圳海關規定持一次性通行證的人可以攜帶價值

人民幣 3,000 元以內的生活用品出區，其中單一品種物品以自用合理的數量為限。對於持長期通行證多次往返的人及持其他有效證件進出管理區的鎮內居民、鎮內就讀的學生和鎮內常住的香港居民，每日可一次性攜帶價值人民幣 500 元以內的生活日用品。而對於尚未年滿 16 歲的人，海關只放行其旅途必需物品，不能按上述一、二類人員進行驗放。不僅如此，如攜帶人民幣現鈔 6,000 元以上，或金銀及製品 50 克以上，以及攜帶外幣現鈔折合 1,000 美元以上的旅客都應向海關申報。

由於港深跨境購物城以銷售價值相對較高的商品為主，且未來購物城亦將向跨境電商業務發展，故本章建議深圳海關大幅度提高人均出區物品價值限額及攜帶現金金額所須申報的下限，且配合電商保稅進口的額外特殊優惠政策。目前國內對進境居民旅客攜帶在境外獲取的個人自用、合理數量的進境物品，總值在 5,000 元人民幣以內（含 5,000 元）的，海關予以免稅放行。對於攜帶現金的規定，目前旅客進出境可以攜帶的人民幣限額為 20,000 元人民幣，攜帶外幣現鈔入境，不超過等值 5,000 美元可以無需申報攜帶入境。中英街作為粵港澳大灣區的特別生活示範區，不僅不應該低於國內一般口岸涉外的購物免稅金額和可攜帶現金的政策，甚至應該高於海南島免稅區、霍爾果斯中哈合作中心、廣西東興及雲南姐告邊境的 8,000 元人民幣出入境攜帶商品的免稅額度，充分體現大灣區內人員和資金更自由流動所帶來的便利，故本章建議港深向中央爭取在沙頭角兩地執行更高的免稅額和跨境攜帶現金量。

第三，在提高交通通達性方面，沙頭角中英街由於地理位置較偏僻，港深兩側無主要交通幹道經過，地處交通末端又嚴重制約了沙頭角地區的經濟發展。本章建議港深統籌規劃，不斷完善中英街的交通。目前，無論從香港側還是深圳側去中英街，都僅有為數不多的公交大巴前往，十分不方便。深圳側目前的規劃超前於香港側，鹽田區政府已經將舊區改造列為鹽田區加快產業轉型升級的重點工作之一。深圳方面不僅推出了「將中英街建設成為深圳市具有獨特文化背景和免稅商業特色的旅遊商貿區」改造方案，更將沙頭角納入深圳東部唯一的軌道交通，地鐵 8 號線一期站點之一，向東一路連接至大小梅沙。8 號線一期預計將於 2020 年建成，屆時將大大拉近沙頭角片區和鹽田交通末端區域與羅湖、福田等中心區的關係，並有助於深圳東部旅遊業的發展。

圖 17.2 蓮塘香園圍口岸連接路連接口岸至粉嶺公路



圖片來源：一國兩制研究中心。

另外，蓮塘香園圍口岸預計於 2018 年落成，屆時深圳側口岸將接駁多條深圳高速公路，包括東部沿海高速公路、深惠高速公路及深汕高速公路，直達廣東東部和鄰近省分。蓮塘香園圍口岸香港側會建造長約 11 公里的雙程雙線分隔連接路，以連接口岸至粉嶺公路，與沙頭角公路連接，屆時對沙頭角連接香港其他地區亦會有一定幫助。目前，沙頭角公路作為唯一連接沙頭角中英街和香港其他區域的路徑，短期內應該增設更多巴士路線以滿足港人前往中英街的交通需求。

在粵港澳大灣區的長遠規劃下，未來沙頭角還存在解除禁區或者成為正式通關口岸的可能性。從長遠考慮，政府可以提前探討由粉嶺站增設向沙頭角方向地鐵線路的可行性，使沙頭角成為連接深港東部交通的重要樞紐。

除此之外，本章建議香港政府可優先解禁沙頭角碼頭，提高沙頭角碼頭的使用效率和發揮其預設可停泊載客量 200 人的渡輪功能，使香港居民可以一睹全港最長碼頭的獨特魅力。如若沙頭角碼頭解禁，對內而言，香港居民則有了更多往來吉澳、荔枝窩、鴨洲、印洲塘等區域的交通路線選擇。對外而言，待沙頭角

圖 17.3 歷史追憶徑和客家文化體驗徑



圖片來源：一國兩制研究中心。

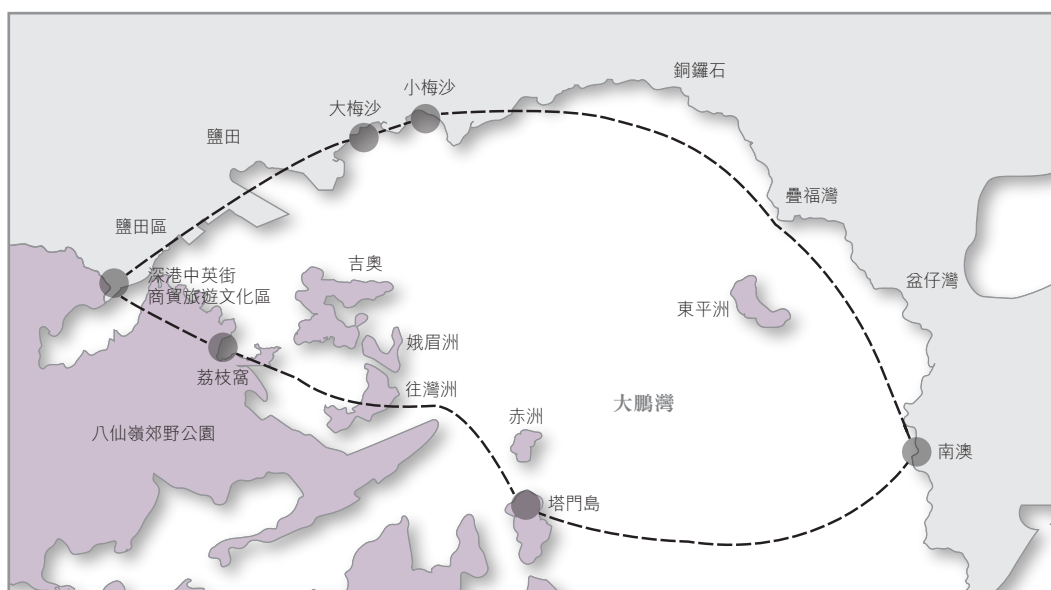
成為正式通關口岸後，沙頭角碼頭便有機會發展成為繼九龍中港碼頭和港島港澳碼頭之後，從新界出發往返深港的重要碼頭。

建立集商貿、歷史文物保育、客家文化於一體的
旅遊文化區

中英街文化資源豐富，「一街兩制」的特殊文化景觀至今仍然吸引眾多遊客慕名而來。由於沙頭角禁區的出入限制及周邊配套設施落後，導致中英街內豐富的歷史文化資源被埋沒，未能被整合成為主題的特色資源。作為「一街兩制」的歷史見證者，中英街內不僅保留着多樣的歷史文物，如中英街界碑、嶺南騎樓等具有歷史意義的文物，還保留着傳統獨特的嶺南風情和客家文化，如沙欄嚇村傳承的魚燈舞、麒麟舞和客家山歌等嶺南獨特的非物質文化產物，均是具有旅遊發展潛力的人文景觀。

藉着中英街商貿升級的契機，可以將中英街內豐富的歷史人文景觀進行統一的規劃，結合建立為商貿歷史文化旅遊區，發展當地特色民宿，重點發展和宣傳兩條特色旅遊小徑，即歷史追憶徑和客家文化體驗徑，充分挖掘中英街的商業價值和歷史文化價值。歷史追憶徑以中英街為主線，主要包括八塊界碑石、古井、古榕奇觀、沙頭角古炮和唐樓群等歷史遺蹟。客家文化體驗徑以

圖 17.4 港深東部旅遊資源整合



圖片來源：一國兩制研究中心。

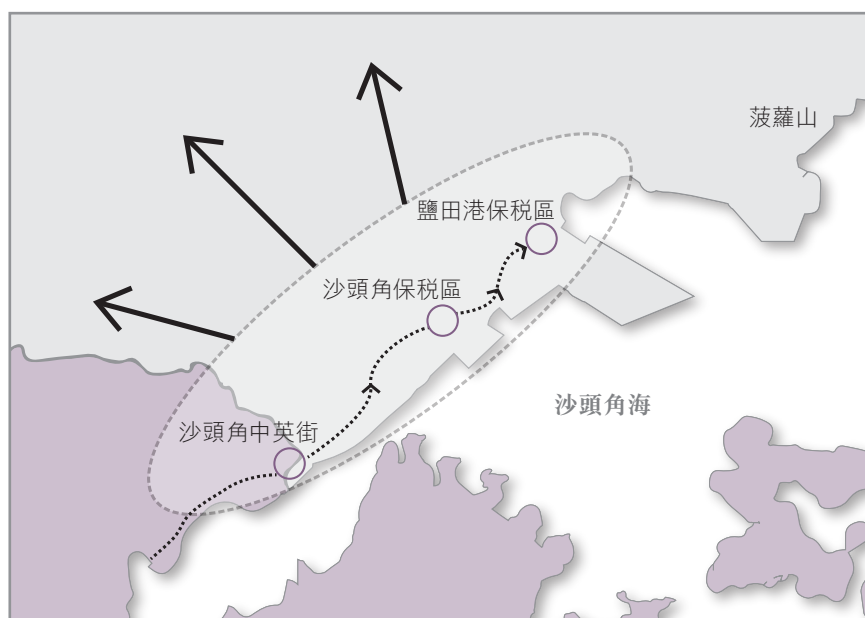
深圳側的嶺南文化古蹟和歷史遺蹟為主，主要包括文峰塔、吳氏宗祠、天后宮、回歸廣場和中英街歷史博物館等。（見圖 17.3）

利用邊境購物城的經濟效應帶動歷史文化的保育發展，同時開發歷史文化的潛在價值，推動當地的經濟發展，加深遊客及當地居民對本土歷史文化的認知，增強社會大眾對於鄉村及歷史文化保育的關注，將中英街這條具有悠久歷史的人文街塑造成可持續發展的旅遊景點，集商貿、歷史文物保育和客家文化於一體的商貿旅遊文化區。

除保護和開發區內的旅遊資源，港深更可以作長遠規劃，未來如若沙頭角正式變為深港通關口岸，兩地的旅遊資源將有機會充分整合，共同開發可以吸引港深兩地居民，甚至廣大內地和東南亞遊客前來觀光的特色旅遊路線。

中英街商貿旅遊文化區可以和大鵬灣周邊自然風光和旅遊度假區形成互補，因二地分別以人文歷史和自然風光為主，可彌補彼此較為單一的旅遊資源。人文與自然風光互相結合，一程多站的短途路線可以滿足遊客追求豐富旅遊體驗和多方面旅遊的需求，帶動整個大鵬灣旅遊圈。由於現時交通不便和沙頭角禁區內深港遊客流通不便等因素，導致大鵬灣旅遊資源並未被好好利用，如香港的荔枝窩、塔門島、諸多郊野公園等，區內旅遊配套

圖 17.5 中英街聯合沙頭角保稅區和鹽田港保稅區發展跨境電商



圖片來源：一國兩制研究中心。

設施缺乏，交通不便，上島的渡輪每日次數少，遊客稀少。香港居民如想到大小梅沙，還要從中部口岸繞路前往，實屬不便。

如港深可以統籌規劃旅遊資源，聯合深圳的大小梅沙、南澳西涌等旅遊度假區域，使更多人知曉大鵬灣「日出沙頭，月懸海角」的壯美景觀，對推動香港東北旅遊將大有助益。

聯合沙頭角保稅區和鹽田港保稅區， 發展中英街跨境電商

基於中英街出入境地理位置、發展商貿購物城的優勢，以及深圳在電子商務方面的經驗，沙頭角中英街可以聯合深圳沙頭角保稅區和鹽田港保稅區，把握電子商務發展的商機，聯合開展跨境電商進出口業務試點。聯合發展跨境電商有希望成為中英街乃至沙頭角墟轉型和發展的重要契機，推動經濟產業結構多元化，發展立體型產業鏈，成為新的經濟增長點。

深圳作為跨境電商試點城市，^[2]已成為內地跨境電商發展速度最快和電商最為發達的城市之一。深圳目前擁有眾多知名跨境

電商優秀企業，獨立 B2C 企業和大賣家超過 5,000 家，跨境電商產業鏈集聚效應初見成效。隨着跨境貿易電子商務的迅速發展，沙頭角中英街應利用深圳發展跨境貿易電子商務積累的寶貴經驗，以邊境購物城的零售業為基礎，發展跨境電商與優質旅遊服務相結合的模式，實現真正面向消費者的便利跨境自由貿易。

中英街與沙頭角保稅區（現主要做加工和倉儲類保稅），以及鹽田港保稅區，可聯合開展跨境電商進出口業務試點。中英街跨境購物城為電商的主要實體店和體驗店；香港貨品通過海關進行特殊監管，可集中入境暫存於沙頭角保稅區和鹽田港保稅區，以電商銷售方式分銷給國內消費者。港商可以通過大數據分析，提前將熱賣商品囤放在深圳保稅區內，消費者下單之後，直接從保稅區發貨，一方面可節省港商零散跨境運輸備貨的物流成本；二是物流速度幾乎與國內訂單無異；三是通過保稅模式進入倉庫的貨物，比一般貿易進口所付的稅率較低；四是清關過程中檢驗檢疫的環節相對簡化，提高過關速度。這種保稅模式可以讓消費者真正實現網上下單，在深圳快速提取港貨的現代電子商務跨境自由貿易，享受資訊時代所帶來的便捷。

跨境購物城將以創新的模式，設置完稅商品和免稅商品區，完稅商品可現場付款後帶走；免稅商品可以通過「線下體驗＋線上購買」的 O2O 購物模式，中英街邊境購物城作為實體店，為消費者提供實在的到店體驗及售後服務，現場挑選好商品後，可結合線上移動端、PC 端等多種渠道下單，以和親身到香港購物相差無幾的價格，享受快遞送貨上門，使消費者真正受益。

除此之外，以購物城實體店為基礎的電商產品容易得到消費者的信賴。貨品來源和品質不僅受國家商檢、海關等部門監管，跨境購物城採購品質部也會對商品品質進行全檢和負責，委託協力廠商檢測機構監督，中間無多級代理環節，每件商城電商經營的貨品均可溯源，保證商品品牌正宗、品質優異；保證在中英街邊境購物城店內和線上線下消費的消費者可方便及安心地購物，避免以往在網絡「海淘」時頻繁出現的實物與描述不符的弊端。

沙頭角如能把握住這一次電子商務發展的商機，利用深圳發展跨境貿易電子商務積累的寶貴經驗，吸引優秀跨境電商入駐，跨境電商業務將有潛力成為其轉型和發展的重要契機。

註釋

1. 香港旅遊發展局 (2017)。《2016 年 12 月訪港旅客統計》。參見：http://partnernet.hkthb.com/filemanager/intranet/pm/VisitorArrivalStatistics/ViS_Stat_C/ViS_C_2016/Tourism%20Statistics%2012%202016.pdf
2. 全國跨境電商試點城市目前共有 10 個，分別是上海、天津、重慶、杭州、寧波、鄭州、廣州、深圳、福州和平潭。

參考資料

- 沙頭角區鄉事委員會 (2009)。《改善沙頭角鄉鎮及鄰近地區研究第一階段社區與》。香港：香港規劃署。
- 沙頭角區鄉事委員會 (2012)。《改善沙頭角鄉鎮及鄰近地區研究第二階段社區參與》。香港：香港規劃署。
- 阮志 (2012)。《中港邊界的百年變遷：從沙頭角蓮麻坑村說起》。香港：三聯書店（香港）有限公司。
- 深圳市政府政策研究室 (2014)。《打造國際消費中心，構建深港合作新平台——關於建立中英街深港經濟特別合作區的建議》。
- 莊偉光、林平凡 (2015)。〈珠三角都市圈三維城市旅遊景觀群的培育研究〉，《開發研究》，第 4 期。
- 麥永冠 (2015)。〈深港邊境地區建設大型購物場所構想〉，《開放導報》，總第 181 期。

第十八章

大嶼山在粵港澳大灣區 發展戰略下的機遇前瞻

張惠霖

一國兩制研究中心總研究主任

黃曉琳

一國兩制研究中心助理研究主任

大嶼山正是未來香港最具潛力和發展機遇的重要土地，它一方面可鞏固本港旅遊業、專業服務業等支柱產業的地位，並進一步拓展這些產業的市場空間；另一方面，香港也可善用大嶼山的交通網絡和鄰近珠三角地區的地理優勢，促進人才、物流、資本等要素的加速流動，致力於發展具優勢、有潛力的創新及科技產業，把握區域面臨提升功能和增強競爭力的重大機遇。

大嶼山的發展歷史

大嶼山是香港第一大島嶼，面積約 147 平方公里（不包括附近島嶼和機場），其中約 70% 的土地屬郊野公園。據 2011 年人口統計數據，居住人口約 11 萬人，集中在東涌、梅窩、大澳、愉景灣和南大嶼的村落。

在過去，尤其是 20 世紀 90 年代之前，大嶼山的發展一直停滯不前，因為處於交通的盡頭，遠離市區，長期是「天涯海角」的孤島狀態。90 年代後期，香港國際機場遷往赤鱗角，伴隨着一系列配套設施，如機場鐵路、青嶼幹線、東涌新市鎮、海天碼頭等交通網絡的落成，帶動大嶼山進入了發展新紀元，成為該地區的歷史分水嶺。

2004 年政府成立了「大嶼山發展專責小組」，並在財政司司長的領導下，就大嶼山的經濟和基建發展作政策督導，制訂了「大嶼山發展概念計劃」。2007 年，該小組檢討並予以更新，提出了五大發展主題。2017 年，政府公佈「可持續大嶼藍圖」。

經過二十多年的發展，大嶼山已經成為了集交通、旅遊、展覽會議、大型表演盛事、購物等於一身的地區。目前在大嶼山的三項經濟發展動力：航空物流、展覽會議及大型表演盛事，以及旅遊消費，都為大嶼山乃至香港經濟的發展創造了巨大的價值。

現時存在的問題

大嶼山擁有豐富的資源，有大片的郊野公園，以及眾多的海濱自然景觀，例如南北大嶼山郊野公園、大澳紅樹林、白鷺棲息地、海豚觀賞區等，還擁有眾多宗教、具地方特色的人文景觀，提供了豐富的文化體驗，包括寶蓮禪寺、天壇大佛、心經簡林，以及充滿水鄉風情的大澳漁村、馬灣涌漁村等景觀。此外，大嶼山還設有豐富的娛樂休閒設施，包括迪士尼主題公園、昂坪 360 纜車、愉景灣休閒度假設施、南大嶼海濱度假營地和沙灘，以及梅窩的休閒小鎮等。

儘管如此，大嶼山與區外的交通網絡一直不盡完善，對外公路及鐵路運輸交通分別依賴北大嶼山公路和青馬大橋，以及港鐵東涌線和機場快線來往市區，導致大嶼山的本地資源沒有被充分

| 表 18.1 2011 至 2015 年旅客到訪香港各區的人次及比例 | | | | | | |
|------------------------------------|--------|------|---------|------|--------|------|
| 到訪的香港地方 | 2011 | | 2013/14 | | 2015 | |
| | 人次 | 百分比 | 人次 | 百分比 | 人次 | 百分比 |
| 九龍 | 38,600 | 62.7 | 55,100 | 46.6 | 62,400 | 50.5 |
| 旺角/ 太子 | 15,600 | 25.4 | 21,300 | 18.0 | 23,100 | 18.7 |
| 尖沙咀 | 14,100 | 22.9 | 19,200 | 16.2 | 22,500 | 18.2 |
| 新界西北 | 11,700 | 19.1 | 31,300 | 26.5 | 42,200 | 34.2 |
| 屯門 | 5,400 | 8.8 | 14,300 | 12.0 | 20,500 | 16.6 |
| 元朗 | 4,400 | 7.2 | 12,000 | 10.1 | 16,600 | 13.4 |
| 新界東北 | 14,900 | 24.2 | 38,300 | 32.3 | 41,400 | 35.5 |
| 上水 | 8,000 | 12.9 | 21,000 | 17.7 | 20,400 | 16.5 |
| 沙田/ 火炭 | 4,100 | 6.7 | 9,700 | 8.2 | 13,300 | 10.8 |
| 香港島 | 13,800 | 22.5 | 18,500 | 15.6 | 19,900 | 16.1 |
| 新界西南 | 3,500 | 5.7 | 3,800 | 3.2 | 6,900 | 5.6 |
| 荃灣及葵青 | 1,900 | 3.1 | 4,700 | 4.0 | 3,900 | 3.2 |
| 新界東南 | 100 | 0.2 | 300 | 0.3 | 1,000 | 0.8 |

註：旅客可到訪多於一個地方。

| | | | |
|------|----|---|----------------------------|
| 新界西南 | 31 | 1 | 愉景灣 |
| | | 2 | 欣澳 / 大蠔灣 / 小蠔灣 |
| | | 3 | 馬灣 / 珀麗灣 |
| | | 4 | 梅窩 |
| | | 5 | 石鼓洲 / 芝麻灣半島 / 大澳 / 石壁 / 昂坪 |
| | | 6 | 東涌 |
| | 32 | | 坪洲 / 長洲 / 南丫島 / 蒲台島 |
| | 35 | 1 | 香港國際機場 |
| | | 2 | 香港國際機場航天城 亞洲國際博覽館 |
| | 36 | | 迪士尼樂園 / 迪欣湖活動中心 |

資料來源：香港特區政府規劃署。

發掘，當地經濟發展較為滯後。長期以來旅遊宣傳不足，外界對其認識一般僅停留於迪士尼樂園、昂坪 360 纜車、天壇大佛等。根據訪港旅客的行程地點分析（見表 18.1），前往新界西南的旅客比例一直徘徊在 5% 左右。由於由市區前往大嶼山的路途較為遙遠，一般旅客都是經由香港國際機場入境，順路前往上述景點遊覽。因此，大嶼山地區目前所吸引的旅客群大多集中在廣東省外的旅客。對於佔訪港最大比例（84.7%）、來自珠三角地區的旅客群，多因為交通不便、了解不深等原因，而較少前往大嶼山。

此外，大嶼山不同的資源之間也沒有統一的規劃，缺乏完善的基礎設施，點對點的交通接駁嚴重不足，旅客往往只能前往其中一兩個地點，阻礙了各個地區之間的協同發展。

大嶼山北部的經濟發展也沒有和新市鎮的開發形成良性的互動，區內缺乏適合的就業機會，居民生活未能同步受益。據 2011 年大嶼山人口普查的資料，同區工作人口只佔該區總工作人口的 29.8%。^[1]大量的跨區工作為當地居民帶來了極大的生活壓力，使得居民需要支付額外的交通費用，而這也令大嶼山地區對外缺乏足夠的吸引力。在政府所作的 2015 年貧窮地圖中，大嶼山地區的整體貧窮率達 14.3%，屬於較高危的指數。東涌作為香港九個新市鎮之一，政府在 1989 年制定《港口及機場發展策略》時，期望東涌新市鎮可以支援機場發展，但目前，東涌工作人口中僅 9.4% 是原區就業，72.7% 需跨區工作，與原來的發展目標有較大的差距。

大嶼山的發展潛力

隨着港珠澳大橋全面貫通，以及屯門至赤鱗角連接路等大型基建項目的落實，大嶼山將成為集海陸空於一體的交通樞紐，是連接粵港澳大灣區及世界各地的策略性「雙門戶」，匯聚各地人才、資訊。香港口岸人工島（Hong Kong Boundary Crossing Facilities，下文簡稱 BCF）將成為各地而來的遊客接觸香港的第一站，具有展示櫥窗的重要功能。位於橋頭位置的口岸人工島現已填海完畢，約 130 公頃，除為大橋的旅客及貨物提供出入境檢查及通關設施外，還可以建設至少 50 萬平方米的上蓋建築，其具體用途和落實方案仍在討論和諮詢中。

而隨着未來香港國際機場三跑工程的落成，以及正全速推動的機場北商業區（North Commercial District of the Airport，下文簡稱 NCD）的發展機遇，預計將可進一步加強大嶼山的經濟發展動力，創造超過 14 萬個就業職位，帶動更多人口原區就業。

從全港的角度來看，長久以來，本港都遵循「重港島、九龍半島，輕新界」的發展模式，城市功能佈局嚴重失衡，商業、辦公、金融貿易、文化娛樂等分佈在港島北岸和九龍南部。現時，中心商務區的土地供應已屆極限，不論是已存在的還是極為緊絀的新供應。此外，該區為高端定位，大部分均為甲級寫字樓、名店商場及五星級酒店，消費與租金均十分高昂，這種發展模式導致了區域發展不平衡、經濟發展模式單一等問題，也壓制了創新科技等新興產業的發展。

因此，香港需要建立一個新的都市副中心，以緩解現有中心商務區的土地供應壓力，提供更多空間、服務和經濟類型，為香港創造新的優勢產業，使香港整體經濟更豐富多元。而大嶼山正是未來香港最具潛力和發展機遇的重要土地，它一方面可鞏固本港旅遊業、專業服務業等支柱產業的地位，可進一步拓展這些產業的市場空間；另一方面，香港也可善用大嶼山的交通網絡和鄰近珠三角地區的地理優勢，促進人才、物流、資本等要素的加速流動，致力於發展具優勢、有潛力的創新及科技產業，把握區域面臨提升功能和增強競爭力的重大機遇。通過優勢產業和新興產業所提供的發展空間，逐漸形成多元產業互相配合、活力發展的環境。

大嶼山未來的發展機遇前瞻

土地和空間是所有活動的載體，本章建議以宏觀和開放的思維，把握新機遇，善用 BCF 這一「橋頭」功能的策略性發展土地，推動大嶼山的未來發展，為香港的經濟多元發展創造競爭優勢。

交通運輸配套先行

早前，在政府所進行的大嶼山公眾諮詢中，公眾人士對政府所倡議的四項主要規劃原則表達意見。其中獲得最多支持的規劃

原則是交通運輸，市民均認為交通運輸的配套是當務之急，政府在推動各項建設時，須以交通運輸先行作為重要考慮。^[2]

1. 開放大嶼山的穿梭旅遊車在 BCF 提供「點對點」接駁

現時，特區政府運輸署在 BCF 規劃的公共交通服務，將提供不同種類的服務，當中包括專營巴士、專線小巴、的士和非專營巴士四種。在規劃時，署方亦承諾會讓提供遊覽服務、酒店服務、合約式出租服務的非專營巴士提供服務，但非專營巴士須預先申請及獲運輸署批准。

總括而言，署方所提供的交通服務，仍是延續了過去將大嶼山視為「中轉站」、「踏腳石」的思路，通過公路或鐵路系統，直接將訪港旅客接駁往全港不同地區，並沒有掌握大嶼山「橋頭經濟」的獨特優勢和豐富的旅遊資源，提供便捷暢達的交通服務，吸引和方便旅客於大嶼山停留，帶動當區的旅遊項目、社區經濟和居民生計。

本章建議將 BCF 建設成為大嶼山的一站式旅遊服務樞紐，准許專營及非專營的旅遊車到 BCF 接載旅客到大嶼山景點遊覽及往返酒店，提供「點對點」及恆常的景點接駁服務，以增強景點、網絡和配套設施的聯繫，方便旅客以直達、快捷的路徑前往大嶼山的各個景點，如亞博館、昂坪 360、愉景灣、迪士尼、大澳、梅窩、長沙、塘福等。

在這方面，當局可參考澳門成功的經驗。澳門開放賭場免費穿梭巴士，在關閘、國際機場、澳門及氹仔客運碼頭等地點接載訪客，穿梭酒店和澳門主要景點，已經成為旅客在澳門最經常使用的交通模式，方便了旅客參觀遊覽，帶旺了各旅遊項目的發展。實際安排方面，可參考機場管理局旅遊業車輛通行證的安排，^[3] 提供網上申請的電腦系統，透過簡易的許可證申請手續，方便營辦商遞交申請。持證人駕駛旅遊車進入或離開上客區或輪候區時，將指定車輛的登記八達通卡放在設於進出監控設備的八達通讀卡機上掃讀，以進入通行證所獲批准使用的上客區和輪候區。通過八達通拍卡，可控制進出車輛的數目和時間，票價可參考現行機制來釐定。

2. 盡快落實設置 BCF 和 NCD 之間的行人連接系統

機場北商業區 (North Commercial District, NCD) 建成後，將是集商業、零售、娛樂、會展、酒店、餐飲等產業於一體的「航太城」，是港珠澳大橋「橋頭經濟」的重要一環，令旅客獲得嶄新的體驗，更能提升國際機場作為全球航空樞紐的吸引力，具重大策略價值。

為了避免與 NCD 的定位重疊，形成不必要的競爭，本章不建議在 BCF 上重複設置大型商業區。為滿足訪港旅客和居民的購物需求，BCF 可充分發揮毗鄰 NCD 的地理優勢，通過提供清晰方便的指引資訊、完善舒適的行人連接天橋，方便旅客出關後直接前往航太城購物、進行娛樂活動，而不必一定前往旺角、尖沙咀、銅鑼灣等傳統零售商圈。這樣做既能滿足旅客的消費需求，又能帶旺當區經濟和居民就業，提升北大嶼山的整體吸引力和競爭力，推動旅遊業進一步發展。

3. 完善大嶼山水上交通網絡

大嶼山內多個地點，如梅窩、愉景灣、迪士尼、東涌、大澳、沙螺灣等，均設有碼頭，共有六條常規渡輪服務。^[4] 雖然大嶼山內的碼頭不少，但海路交通發展仍較為不足，僅提供有限度的渡輪服務。在大嶼山公路和鐵路網絡不發達的情況下，水上交通本應可以輔助繁忙的道路交通，但現時碼頭設施未能充分盤活，未能形成點對點的水上交通網絡。

本章建議加密現有渡輪班次、轉用載客量較大的渡輪。現時，大嶼山內部主要地區，雖有渡輪連接，如屯門—東涌—沙螺灣—大澳、坪洲—梅窩—芝麻灣—長洲、愉景灣—坪洲、愉景灣—梅窩等，但每天只有數班渡輪行駛，班次極為稀疏，而且現時載客的渡輪大多是小型渡輪，載客量有限。以連接東涌、沙螺灣、大澳的航線為例，工作日平均一至兩小時才有一班船，全程需時 30 分鐘，航班座位以先到先得形式分配，上下班高峰時期，經常出現滿座的狀況。在服務水平和質素偏低的情況下，選擇乘搭渡輪上班的年輕市民較少，年輕人大都外出工作，只留下老人留守家園。

政府可考慮給予渡輪服務營辦商間接支援，如補貼地方渡輪航線，加密渡輪班次，尤其是在上下班高峰期加密班次，由數十分鐘到半小時一班，並考慮轉用載客量更大的渡輪，相信這可以大大提升渡輪服務的吸引力，方便當區居民和遊覽旅客使用相關設施。

此外，本章建議增設大嶼山的水上小型渡輪，協助大澳、迪士尼、愉景灣、梅窩、坪洲等地的碼頭運營商相互合作，開設大嶼山本地的水上小型渡輪，供遊客或當地的居民選擇。小型渡輪可以個人承包，也可以公司運營，即到即開，不必等候。一旦開通小型渡輪，相信能夠活化該區的碼頭設施，幫助舒緩陸路交通不足的問題，改善大嶼山到各地區的交通，發揮群聚效應，並有望發展成為大嶼山觀光渡輪項目。

4. 完善大嶼山鐵路網絡

要解決大嶼山的交通配套問題，完善公路、水路的配套只是其中的一個方案，發展完善的集體運輸網絡才是最根本的出路。無論在環保、節能及整體提升運輸能力，鐵路網絡的集體運輸系統都是更佳的選擇，尤其是當前位於策略性位置的機場島及處於橋頭位置的港珠澳大橋香港口岸人工島，與大嶼山區內的市鎮並無直接鐵路接駁。東涌市鎮前往機場沒有直達的地鐵，需要乘搭東涌線在青衣轉乘機場快線，全程需時約 30 分鐘。事實上東涌與機場島、BCF 僅一橋之隔，如有直達列車，只需 5 分鐘車程。

本章建議興建環保、快捷和承載量高的鐵路系統，直接連接東涌、香港口岸人工島、香港國際機場、亞洲國際博覽館，形成連接幾個策略發展區的循環線，如環形鐵路系統，或架空的輕軌系統，或架空的單軌列車系統（「天空列車」）。

前瞻性產業規劃

1. 設立橋頭一站式旅遊體驗中心

作為橋頭經濟要衝的香港口岸人工島，是大部分乘客進入香港的第一站，可發展成為橋頭旅遊服務體驗中心，通過融入尖端智慧科技的旅遊體驗和產品配套，幫助旅客發掘大嶼山及香港的魅力。

隨着新科技的發展，不少國家和地區在文化宣傳和旅遊景點推廣時，都引入了智慧科技的元素。以韓國為例，在多個人流匯聚處設立了體驗中心，如韓國仁川機場曾推出虛擬實境 (virtual reality, VR) 體驗活動。他們會邀請國外觀光客戴上 VR 裝置，看見韓國的時尚、美食、歷史與文化。而位於明洞鬧市區的國際文化體驗中心，也為外國遊客提供韓服體驗、傳統工藝品 DIY 體驗、韓食料理課程等文化體驗活動。

本章建議，在口岸人工島設立的橋頭旅遊體驗中心，充分利用尖端技術和各種視聽資料，如 VR、增強實境 (augmented reality, AR) 等，宣傳大嶼山之美。本章建議可分設不同主題的大嶼山體驗區，如康樂運動體驗區、歷史文化體驗區、美食體驗區、自然生態體驗區等。在每個體驗館內，旅客可以戴上 VR 眼罩，全方位發掘各處景點及其細節，加深對旅遊目的地的了解，解決資訊不對稱所引發的問題，然後根據體驗效果來制定自己滿意的旅遊路線。

而對於因保育而無法開放觀賞的自然資源，如中華白海豚、江豚、馬蹄蟹等多種原生物種，旅客亦可以通過 AR 技術與其互動。此外，也可提供「觀光景點 QR Code」服務，通過用手機掃描大嶼山不同景點的二維條碼 (quick response code, QR code)，讓旅客馬上讀取相關資訊，並可以輕鬆取得景點名稱、電話、地址、座標等資訊，也可直接連接手機地圖以規劃路線。通過多元化和新穎有趣的體驗模式，可以使遊客輕鬆接觸並了解大嶼山，從而增強遊覽意慾。口岸人工島作為橋頭旅遊體驗中心，也應提供中轉至大嶼山乃至香港其他景點的交通接駁工具，方便旅客「點對點」直接接駁至各個景點。此外，傳統的服務配套，如餐飲、酒店預訂、景點門票購買、特色禮品、手機和通訊數據卡等的提供，也可方便旅客遊覽香港。

2. 進一步延伸旅遊新體驗——醫療保健旅遊

醫療保健旅遊，英譯為 medical tourism 或是 health tourism，是將醫療服務 (medical) 或保健服務 (health) 與觀光 (tourism) 兩者結合衍生出的新型服務業。醫療保健旅遊源自泰國，是泰國在亞洲金融海嘯後，為恢復國家經濟而產生的新型服務業。其他國家和地區，如韓國、日本、台灣等，在借鑑泰國的優秀經驗後，結合

自身醫療行業的供給情況、產業特色等，發展成不同類型的醫療保健產業。當前全球醫療觀光市場的增長率介乎 15% 至 25%，成為近年來增長最快的產業之一。

2.1 他國經驗

泰國的醫療保健旅遊產業，是從傳統的觀光旅遊業中延伸出來的新型產業。通過聘用英美培訓和認證的執業醫師，添置國際化的醫療設備，並以「第一世界的醫療服務，第三世界的價格」聞名。不少醫院在熱門旅遊地像清邁、布吉島、芭提雅等地都設有分院，病人在手術期或危險期過後，可轉送至這些風景秀麗的環境進行康復療養。

韓國依託近年來風靡全球的韓流風潮，建立起獨特的定位。通過韓劇、電影、美容等多方面韓流的勢頭，韓國推出多樣化的整形美容、韓醫治療或體驗，供赴韓的外國遊客選擇。此外，結合雪花秀、正官莊、悅詩風吟等知名品牌產品，利用水和山等自然資源，以及韓醫學的獨特療法，開發了叢林治療、水療等康復產品，打造出美容溫泉、韓方、自然森林治癒、治癒冥想等主題養生遊項目。

台灣自 2007 年起，也以「醫療服務國際化旗艦計劃」推動國際醫療服務。不同於其他地區，台灣根據「首先保障國內民眾就醫權利，再協助國際人道救援，最後在醫療服務供給仍有剩餘的情況下，推動國際醫療」的原則，在「不挪用配置於非屬國際醫療病床的醫事人力，不減損本國人民就業權益」的基礎上，有限度地推廣醫療旅遊產業，將「特殊醫療」和「觀光醫療」作為推廣台灣醫療產業服務的形象。由於語言、生活文化與香港及內地相通，吸引了不少中國和海外華人。

2.2 香港的潛力

作為橋頭經濟的香港口岸人工島，具備潛力發展醫療保健旅遊，總結泰國、韓國、台灣等地發展醫療產業的經驗，香港應找到自身的強處和避免弱項。

香港的強項是擁有世界一流的醫療服務，醫生公認具有專業精神和豐富經驗，而且醫療系統積極培養人才，不斷推動醫學研究，成就卓越，備受讚許。香港的醫療已經累積了一定的客群和

口碑，目前不少海外和中國內地旅客，經熟人介紹，都在本港市區的私營醫院接受小型的醫療服務。

至於香港的弱項，就是醫療體系的醫生及護士人手不足。目前，本港的醫療服務供不應求。雖然過去多屆特區政府都曾嘗試推動醫療產業，但都因人手不足、本地人口對服務的需求不斷上升而宣告失敗。2017 年港府委託港大進行的《醫療人力規劃和專業發展策略檢討報告》顯示，醫生及護士均面臨人手短缺的情況。^[5]以醫生為例，本港現約有逾 1.4 萬名醫生，去年全港約缺 285 名醫生，而且這個趨勢不斷持續，檢討報告推算至 2030 年全港將缺 1,007 名醫生。

香港的醫療體系屬相對封閉的就業體系，每年醫生及護士的增長量非常有限。根據《醫生註冊條例》，現時除香港大學及香港中文大學的醫科畢業生外，凡有意在香港註冊成為醫生的人士，必須通過由香港醫務委員會（醫委會）舉辦的執業資格試，及在香港完成駐院實習評核。據統計，過去五年，海外醫科課程畢業、通過執業資格試的合格人數每年約 50 人，^[6]無法紓緩本港醫生短缺的問題。《檢討報告》其中的一項建議是當局調整學額，「針對性招聘、吸引非本地受訓的醫療專業人員來港執業」，但本港醫學會團體對這一建議持保留意見。

本章建議香港宜效仿台灣，大前提是強化本地醫療系統，在妥善照顧本港市民的需要之餘，還有能力再向非本地人士提供醫療服務。

具體而言，本章建議可在 BCF 設立特別試驗區，適度地放寬現行關於醫生執業資格考試制度的政策、實習安排和有限度註冊的安排，積極加強海外推廣和宣傳，引入更多非本地受訓的醫療專業人員（特別是香港居民和與香港有深厚關係的人士），並主動進行針對性的招聘計劃，吸引醫療人才來港執業。

本章建議可在香港口岸人工島建立較小型的醫療中心、體檢中心，並與其他醫院相聯繫，主推旅客有較強需求、而本港醫療體系仍有空間發展的項目，如優質身體檢查、疫苗注射、營養諮詢等醫療服務。在目標市場方面，無論是語言、生活文化、醫療品質等因素，香港都具備中西交融的國際都會優勢，可同時鎖定中國內地和來自海外的高端客群。上述的醫療中心和體檢中心更可進一步與內地醫療機構聯繫，甚至訂立合作協議，由內地醫療

機構轉介病人來港體檢，然後雙方互相認證病歷資料，方便跟進檢查後的診療。若在口岸人工島設立小型的醫療體檢中心，相信可將大部分病患客群分流至此，紓緩和分流市區醫院的擁擠狀況。

3. 發展創新科技產業

近年，創新和科技成為發展的關鍵驅動力，技術更新和成果轉化更加快捷。口岸人工島是連接粵港澳大灣區和國際的「雙門戶」，具備極佳的地理優勢，可建設成為除河套區外，又一創新科技產業發展的策略區。

在亞太地區，不少國家在研發創新方面實力雄厚，如以色列、印度等早已成為全球領先的創新科技強國，科技是其重要的出口項目，除向發達市場提供科技產品外，近年來亦日益注視新興市場，特別是中國內地及多個東南亞國家，鼓勵高科技生產設備供應及技術產品對華出口。雖然外國技術有意進入中國內地市場，但是仍有一些顧慮：內地商界的知識產權意識相對薄弱，在向內地夥伴轉移其技術，或進行技術授權和合作的過程中，須面對保護知識產權的挑戰；外國技術必須改良以配合內地的工商業環境，但在內地較難物色合適的夥伴及客戶；此外，這些國家不甚熟悉中國的商貿法規，包括產品安全標準及標籤規定，若由轉移技術的中小企業自行處理，會相當費時，成本不菲。

至於中國內地則將創新提升到國家發展戰略的高度，對尖端科技的需求與日俱增。「十三五」實施《中國製造 2025》及促進發展戰略性的新興產業，未來將在十個新一代主要科技界別中尋求突破，如高端數碼控制機器、機械人、生物醫學、高效能醫療設備等。雖然中國內地的科技發展一日千里，但整體科技仍落後於先進國家，在部分產業領域仍缺乏整體和標準的解決方案，使有關產業發展受到制約。中國內地的科技研發經費絕對數值已超越不少國家，但是若以研發經費支出佔 GDP 的比例計算，科技研發仍較歐美等先進國家為弱。而在專利申請方面，當中大部分是涉及生產技術和產品外觀設計，至於主要來自前端技術的發明專利，目前只佔總數約 37%。^[7] 聯合國教科文組織 (UNESCO) 最近的一份報告指出，^[8] 中國企業的科技研發活動的投資與實際應用的產量並不匹配，不能有效地把科研成果商業化；而且，公共科研機構人員因體制問題，缺乏誘因與企業銜接以轉移技術。在這背景

下，中國企業目前仍需倚賴外國進口技術，以協助產業升級和發展新興產業。

香港具有國際一流水平的高等教育、研究資源、人才、知識產權保護等制度保障，而且在稅收、法律、生活條件配套上有較明顯優勢，對海內外的精英人才具有更大的吸引力。近年來香港更吸引了國際知名科研機構相繼在港開設研究分中心。在法制方面，香港遵循國際法律慣例，在世界各地聲譽良好，而且業界操守良好，高度重視及尊重商業秘密，包括設計及技術資料，以及其他知識產權。此外，香港與內地已達成多項相互認可和執行仲裁及民商事案件判決的安排，外國科技公司可以利用香港的司法制度，執行仲裁裁決和法院判決，保護其在香港及內地的知識產權，尤其是針對在香港有業務或設點的內地公司。香港的貿易網絡遍佈全球，與內地又有緊密的商貿聯繫，可與外國高科技公司合作，針對亞洲各地市場的需要及喜好，對產品作出必要的調整及重新包裝生產、銷售及分銷科技產品。

目前，不少內地企業和外國科技公司也有分部在香港，但多因租金原因，分散在略為偏遠的科學園、數碼港等區域，周邊多欠缺完善的展覽會議場館等配備，缺乏相互溝通和交流的平台。香港商務區內欠缺成體系、結合多方優勢的科技交易平台。口岸人工島是香港的策略性「雙門戶」，海、陸、空交通都十分便捷，連接中國內地和世界各地，匯聚人才、資訊，是搭建亞太區、乃至全球的創新科技平台的極佳選址。

本章建議口岸人工島以此為契機，發展科技博覽平台及科研成果轉化基地，吸引內地企業進駐商務區，並藉着周邊的亞洲國際博覽館，吸引海外科技公司的參展商，定期舉行先進技術演示及技術交流活動，協助研發服務提供者如工程師和科研人員走進亞洲市場，在區內推廣他們的尖端技術，物色園區內具潛力的內地企業。另一方面，口岸人工島可對知識產權提供良好保護，並擁有優良的專業服務，可方便海外科技企業和中國內地企業在此進行先進技術的知識產權交易，達成夥伴協議。

口岸人工島位元於粵港澳大灣區發展軸的樞紐，一軸向北延伸至深圳、東莞、惠州，另一軸則向西到澳門、珠海及中山等地，相信對大灣區的企業進駐具有非常大的吸引力。現時，大灣區內已形成完善的製造業鏈條和支援硬件，各個城市均有擅長的

生產製造板塊。大灣區的企業在口岸人工島的科技交易平台獲得了海外先進技術後，可直接在大灣區城市內的高新園區、專業鎮、平台基地實現產業化，實現科研成果，直接促進技術轉移和實施。

當大量內地企業和外國科技公司進駐口岸人工島後，將可帶動會計、法律、仲裁、金融等相關方面的專業服務需求。而本港的專業服務已經成功建立了自己的特色，廣受內地及國際市場認可。

本章建議 BCF 可發展為創新科技支援服務中心，吸引本港的優質專業服務機構落戶，開拓內地和海外科技公司的不同市場客源，近距離為企業客戶提供一系列服務，如盡職調查、稅務規劃、會計及法律諮詢等。

而作為香港的優勢產業，專業服務業將帶動大嶼山地區相關行業的需求，為當區居民創造更多的就業條件，為大嶼山建立長遠發展注入新元素。此外，大嶼山環境優美，空氣清新，海陸空交通便捷，相比香港市區有更大的優勢，是理想的工作地點，相信這也可吸引部分海外或本港高端人才進駐大嶼山，進一步改善當地人口結構，紓緩區域發展不平衡的瓶頸問題。

註釋

1. 香港特別行政區政府統計處。《2011 年人口普查—離島區議會大嶼山選區統計》。2012 年 5 月。
2. 土木工程拓展署 (2016)。《大嶼山發展公眾參與報告》。香港：土木工程拓展署。
3. 香港國際機場「旅遊業車輛通行證申請表及八達通卡登記表」，參見：https://extranetapps.hongkongairport.com/iwov_extra/OpenFile/TIV+Form+wef+Jul2016.pdf?path=%2Fetra%2FIntranet%2FLBU%2FForms%2FTIV+Form+wef+Jul2016.pdf
4. 包括 (1) 坪洲—梅窩—芝麻灣—長洲；(2) 屯門—東涌—沙螺灣—大澳；(3) 愉景灣—中環；(4) 梅窩—中環；(5) 愉景灣—坪洲；(6) 愉景灣—梅窩。
5. 〈9 大醫療專業 2030 年料缺人才〉，《經濟日報》，2017 年 6 月 15 日。參見 <https://topick.hket.com/article/1836302/9> 大醫療專業 2030 年料缺人才
6. 立法會新聞公報。〈立法會九題：非本地受訓醫生來港執業〉。2016 年 1 月 20 日。參見：www.info.gov.hk/gia/general/201601/20/P201601200529.htm
7. 中華人民共和國國家知識產權局 (2016)。《2015 年國家知識產權局統計年報》。北京：知識產權出版社有限責任公司。
8. UNESCO (2015). *UNESCO Science Report—Towards 2030*. Paris: UNESCO Publishing, 2015.

第十九章

析論前海在大灣區發揮的人才制度創新意義

楊云

一國兩制研究中心研究主任

前海是內地與香港人才政策創新的前沿基地，過去累積的經驗一方面值得借鑒，另一方面值得發揮。自從CEPA以來，粵港兩地一直就着專業服務合作作出多番嘗試。如今正值大灣區規劃的機會，前海經驗成熟，可以將前海發展為大灣區的人才創新區，並藉此推動大灣區的專業服務國際化。

引言

粵港澳大灣區的戰略定位，對標紐約、三藩市、東京灣區等全球經濟核心區，其發展不只著墨於經濟規模的整合與擴大，更志在成為全球經濟分工體系的領先位置。要達成這個戰略，大灣區的發展關鍵在於區內產業協同，而產業協同的精要則在於人才通融。

前海深港現代服務業合作區（下稱「前海」）在開發之初的定位已是粵港現代服務業合作的示範區。根據中央訂下的目標，前海要利用香港服務業的優勢，通過與香港合作發展現代服務業，到 2020 年時成為亞太地區重要的生產服務業中心、世界服務貿易的重要基地。近年，前海的發展愈發令人矚目，例如深港青年夢工場、前海聯合交易中心的成立，均是粵港合作的典範。

由於現代服務業是以人為本的產業，當中專業人士更是推動服務業發展的關鍵元素，因此進一步加強深港人才交流成為深港合作發展現代服務業的重要一環。2012 年，中央人才工作協調小組同意將前海列為「全國人才管理改革試驗區」，為前海人才政策的創新改革奠下基礎。前海以「國際人才自由港」為建設目標，推出一系列的人才優惠政策，當中亦有不少針對香港專業人士的措施。故此，本章將分析及總結前海過去實施人才創新政策的經驗，作為日後大灣區整體人才政策的參考，並探討運用前海現有的基礎，進一步將其建設為大灣區的人才創新示範區。

本章採用了由一國兩制研究中心於 2015 年就香港專業人士對前海觀感的焦點小組所研討的重點結果，是次研究共進行七場焦點小組會議，與不同界別的專業人士討論了有關研究問題。參與者包括金融業從業員、保險及財務策劃從業員、資訊及科技界人士、會計師、律師、特許秘書、建築師、園境師、測量師等多個範疇的專業人士。每次會議長約 60 分鐘，以「半結構式訪談」進行，以讓與會者有更多的討論空間，開拓討論方向。會議研討的重點包括業界人士對前海發展的認知與期望、前海為業界人士提供的發展空間、影響業界人士到前海工作的因素、對相關政策措施（如稅務、住房、交通等）的意見。

表 19.1 國務院開發前海政策中有關人才的政策

| 四條有關人才的政策 | |
|-----------|---|
| 1. | 創新管理機制，研究制定相關政策措施，為外國籍人才、港澳台人才、海外華僑和留學歸國人才在前海的就業、生活及出入境等提供便利。 |
| 2. | 將前海納入經國家批准的廣東省專業資格互認先行先試的試點範圍。 |
| 3. | 允許取得香港執業資格的專業人士直接為前海企業和居民提供專業服務，服務範圍限定在前海內，具體政策措施及管理辦法由行業主管部門制定。 |
| 4. | 允許取得中國註冊會計師資格的香港專業人士擔任內地會計師事務所合夥人，在前海先行先試，具體試行辦法由深圳市制定，報財政部批准後實施。 |

資料來源：中國國務院。

表 19.2 前海認定的境外高端人才和緊缺人才數目及補貼額

| | 境外人才 | 港籍 | 補貼額(萬元 / 人民幣) |
|------|------|----|---------------|
| 2013 | 23 | 17 | 441 |
| 2014 | 71 | 36 | 2,000 |
| 2015 | 156 | 73 | 6,100 |

資料來源：前海管理局。

前海人才政策概述

2012 年 6 月 29 日，國務院發佈關於支持前海開發開放有關政策的批覆。22 條政策當中，有 4 條是關於「支持前海建設深港人才特區，建立健全有利於現代服務業人才集聚的機制，營造便利的工作和生活環境」(見表 19.1)。

數年下來，前海管理局陸續落實相關政策，當中包括對經認定為境外的高端人才或緊缺人才給予稅務財政補貼、制定《深圳市前海深港現代服務業合作區人才住房管理暫行辦法》、制定《香港註冊稅務師服務深圳前海深港現代服務業合作區管理暫行辦法》。根據前海管理局提供的數據(見表 19.2)，自 2013 年開始，前海認定了首批共 23 名境外高端人才和緊缺人才，當中港籍佔 17 人，補貼額為 441 萬元；至 2015 年，認定人才 156 人，港籍佔 73 人，補貼額為 6,100 萬元。目前仍未公佈 2016 年的實際數據，暫預期認定數量達到 2015 年的兩倍以上。

前海對香港人才的吸引力

優越的地理條件

國家現時以深化改革開放為重要戰略，在全國不同地方設立自由貿易區（如上海、福建），相比於其他自貿區，前海的顯著優勢在於地理位置與香港接近。這一方面有利於香港人才的生活安排，不必長住前海，又可同時照顧在香港的家人；另一方面亦有利業務發展，如港人有需要與居住在內地其他城市的客戶面對面洽談時，可邀請其客戶到前海作為會面地點。與此同時，香港的未來發展，亦因應前海作出相關配套，如洪水橋發展區，地理上較香港傳統市中心更接近前海，未來將方便有需要來往香港與前海的港人。

高端戰略定位及發展潛力

前海在發展之初，已銳意發展成為深港現代服務業合作的重點地區。根據《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008–2020年）》及《深圳市綜合配套改革總體方案》，深圳亦將以前海為載體，推進粵港澳現代服務業緊密合作。因此，一些香港專業人士看好前海未來的發展潛力，尤其是前海可以作為國際資本進入中國的「橋頭堡」和高端服務產業的聚集區。香港專業服務界期望未來可以前海作為平台，將其服務輻射至珠三角 5,000 萬人口的市場，進而至超過 4 億人口的泛珠三角地區，甚至全國 13 億人口的市場。

以法律服務業為例，在前海的聯營事務所可以同時經營內地、香港及國際的法律事務，國際化程度之高，可媲美一些國際性的法律事務所。此外，建築師、園境師等建造服務專業亦看好前海作為發展新區的潛力，未來可推動更高水平的建築工程。前海作為國際資本進入中國的「橋頭堡」，對香港金融服務業及商業諮詢服務業界均有相當程度的吸引力。

作為突破 CEPA 小門的試點

香港服務業過往通過 CEPA 進入內地時，不少都遇到「大門已開、小門未開」的困難。香港專業服務業界理解到國家體制層面

難以即時完全開放，因此他們期望前海可作為試點，開啟 CEPA 之下尚未打開的小門。這些小門包括改善涉及地方保護規定和審批程序欠清晰的營商環境、降低投資審批限制、擴大香港專業服務企業的業務範圍、承認專業人員在港的相關工作經驗等。

伴隨着「小門」打開的是前海一直提倡的「深港合作」。「深港合作」的概念對一些專業人士來說甚具吸引力。以建造服務業為例，內地近年的建築項目都傾向與外國公司合作，但往往由於文化差異，在設計概念上不能有效本地化。香港建造服務專業人士的優勢在於既有國際一流的水平，亦在設計概念上更為接近內地情況。大家有共同語言，使項目更能落地，建立真正的「深港都會區」。就此，嘉里建設於 2015 年投得的項目，標榜着「香港模式」，受到業界關注，它們期望在實踐過程中貫徹「香港模式」的原則，並從中累積經驗。

生活模式與工作環境具吸引力

香港的專業人士對前海未來有關生活配套方面的政策有所期待。事實上，相對於內地其他城市，前海的生活模式亦令香港人注目。前海的設計感覺與香港較為接近，很多生活配套都令其有親切感。此外，對於從事資訊科技界的人士而言，前海的環境設計有別於一般內地社區，而類似美國的矽谷，較為開放自由，對年青人來說有一定吸引力。除生活模式外，亦有專業人士期待前海未來有更多的發揮機會，以具創意及效率的工作環境吸引香港人才。

香港人才到前海發展的制約因素

信息欠透明度

港人本來並不熟悉國家的政策制度，即使前海在加強深港合作方面可作為突破平台，港人對有關方面的認知程度仍有不足，獲得相關資訊的渠道亦不成熟。對港人而言，「前海」是一個很大的概念，在這個概念之中，如何具體落實，需要有一個路線圖或時間表。有了路線圖，不同界別的專業人士或公司就可以計劃如何進入前海發展。然而，在目前認識不足的情況下，有些專業人

士就會感到「雷聲大、雨點小」，逐漸失去興趣。此外，金融及保險界專業人士亦會憂慮前海政策的穩定性，擔心目前環境雖然較為自由，但若日後突然收緊政策，將無所適從，因而欠缺信心，不敢貿然到前海發展。

發展前景不明朗

在港人眼中，前海未來的發展前景仍有很大程度的不確定性。專業服務的發展很大程度上依靠區內的商業及經濟活動。前海成立初年，進駐前海的港資大型企業不多，到前海工作的香港人亦不多，令香港專業人士覺得目前的專業服務環境及生態尚不足以形成具吸引力的專業服務市場。再者，近年香港專業人士的發展尚算良好，在考慮機會成本之後，認為目前到前海工作的就業前景尚不及留在香港，難以放下本來的工作進入前海發展。

至於一些已經開始進入前海的專業服務，如法律服務，其業界的態度是觀望先行者的經驗，包括如何處理在新合作模式（如聯營事務所）下遇到的新問題，在消除相關的疑慮後才會有更多專業人士到前海開展業務。

制度信心不足

香港專業人士的訓練是要掌握一套嚴謹的作業守則，他們必須在相關的專業規範和法律下按相關守則及程序提供服務和行事。然而，前海所開創的服務平台雖有吸引力，但由於欠缺完整詳細的法規指引作配套，習慣按專業守則辦事的香港專業人士會覺得無所適從。例如，香港的建築師提供的是「全程服務」，這與國內建築界的「分階段服務」方法有所不同。「全程服務」背後的理念在於加強建築師的問責性。「全程服務」的模式能讓建築師有效地掌控整個項目的品質。此外，香港建築界一直提倡「建築師負責制」，建築師作為認可人士，要對項目負責，提供嚴謹的服務，國內相關法規要求則是多方聯簽，不同的法規而引致的風險問題可能會令香港建築師卻步。

此外，香港專業人士不熟悉內地的法律，從事某些服務時會有所顧忌。如目前香港保險從業員並不了解內地的相關法規，而且有關兩地保險產品互聯互通的安排仍未有落實。故此，即使

有些從業員已考取內地的相關牌照，卻不會冒上法律風險到內地工作。

執業障礙尚未突破

雖然前海在引進香港專業人士方面力求突破，而香港專業人士對前海作為突破 CEPA 小門的試點亦充滿期望，但事實上，職業資格仍是香港專業人士到內地發展的一大障礙。

不同界別的香港專業人士指出到內地執業的資格及要求方面的具體問題，當中包括難以考取內地的相關專業試，尤其是法律及會計專業。有關人士均表示相關考試之難處在於語言差異及考題形式。語言差異方面，香港專業人士在就學期間及考取香港的專業考試時，慣用英文作答，但內地考試就要求以中文簡體作答，令其表現大打折扣。考題形式方面，香港的專業試一般重分析、應用，但內地考試則重背誦記憶。這對於一些資深的專業人士而言，是一個重要的障礙。因此，香港專業人士考取相關內地專業資格的意慾很低。

除了考試困難外，現時一些執業資格的要求亦令香港專業人士卻步。以建築師為例，有關人士如要在內地註冊執業，便須到內地的設計院實習。然而，香港的建築師一般畢業後可獲約三萬港元的工資，而內地設計院的工資只有一萬多元，對香港專業人士來說並不吸引。另外，會計業界的受訪者亦表示，即使有香港會計師想到內地發展，但要找到一個合適的內地會計師當合夥人亦有困難。因為內地要求一位內地的執業會計師只可做一間事務所的合夥人，如果這位執業會計師已在內地其他城市有事務所，他就不可以在前海開設事務所。因此，香港會計師要在前海找到一些未做過合夥人的內地執業會計師，有一定難度。

雖然 CEPA 在專業資格互認方面做了不少工作，但在落實方面仍存在困難。由於香港專業服務的管理制度是每個行業都有一套相應的法律，通過依據法定機構管理，着重行業自律。至於內地則是由人力資源和社會保障部協調行業主管部門進行共同管理，兩地的管理體制完全不同，增加在整個領域推進資格互認的難度。有關香港不同專業服務界別在內地開展業務的主要障礙請參見表 19.3。

表 19.3 香港不同專業服務界別在內地開展業務的主要障礙

| | 在內地開展業務的障礙 |
|------|---|
| 金融服務 | <div>1. 港資銀行在內地設立支行准入門檻較高，而且不同部門的要求不一致。</div> <div>2. 香港與內地金融業適用的法律體系差異較大，內地存在如徵信法、金融創新立法等法律空白。</div> <div>3. 市場監管標準不統一，香港與內地在業務監管、雙邊監管協調方面尚未形成統一的監管體系。</div> |
| 會計服務 | <div>1. 內地現行法律規定，合夥人必須是「執業」的，而香港會計界希望能允許持有中國註冊會計師協會非執業會員資格的香港會計師公會會員擔任廣東會計師事務所的「非執業」合夥人，允許香港執業會計師成為廣東會計師事務所的非常駐合夥人。由於內地的法律體系中沒有「非執業合夥人」的概念，且《註冊會計師法》中也沒有相關內容，無法就此類合夥人的法律地位、行為效力和法律責任等事項作出界定，所以香港專業人士不得擔任非執業合夥人或非常駐合夥人。</div> <div>2. 基於法律、國家重要經濟資訊保密等要求，規定「內地居民擔任的合夥人人數不得低於合夥人總數的 51%」和「合夥人內地居民的累計表決權不得低於 51%」。同時設立事務所必須將所有審計材料存放內地管理，因此不考慮開放外商投資事務所的股比限制或合作條件。</div> |
| 法律服務 | <div>香港律師要獲得內地律師執業證，須通過國家司法考試，由於語言有別、考核方式差異，極少香港律師能通過國家司法考試。</div> |
| 建造服務 | <div>1. 城市規劃設計機構仍未實現在三地自由從事法定規劃以外的規劃設計活動。根據 2003 年 5 月國家建設部和外經貿部推出的《外商投資城市規劃服務企業管理規定》及其補充規定，香港城市規劃設計單位進入內地從事城市規劃服務，必須先在內地以中外合資、中外合作或以獨資形式設立城市規劃服務企業，並取得《外商投資企業城市規劃服務資格證書》後方可承接城市總體規劃以外的城市規劃編制和諮詢活動，而且必須進行年檢。從實施該管理規定的實際情況來看，由於相關程序較為複雜，香港城市規劃設計機構較少在廣東省設立企業，並直接從事規劃服務工作。</div> <div>2. 香港建築設計公司大多為中小型的規模，且以個體從業者為主，難以滿足內地建築事務所在資金、專業人員數目、業績方面的要求。</div> |

前海人才策略及政策建議

突破障礙：打開方便專業人士到前海服務的小門

雖然 CEPA 在開放香港專業人士到內地服務方面作了不少探討，但在落實層面始終遇到不小障礙。就此，大灣區的規劃可把握前海作為「深港現代服務業合作區」的獨特優勢，針對香港專業服務的執業資格及服務條件方面，尋找突破口。具體而言，前海可探討超越現時 CEPA 框架下資格互認的做法，通過簡易認可程序，只要證實有關人士在香港取得專業認可資格及相關工作經驗，即可發放「前海認定專業人士」的資格，容許其在前海開展服務。「前海認定專業人士」的服務範圍可先從深圳開始，未來再進一步擴展到整個大灣區。

此外，在項目招標時的「資質」要求方面，亦可特別開放予香港的專業人士。香港方面的資質可以單方面得到前海方面的認可，讓雙方在項目、業務層面展開合作，以創造平台吸引專業人士進入。有見於香港專業人士未必熟識有關內地相關登記及認可程序，本章建議前海當局成立專責單位，或直接來港設立專職辦事處，協助香港專業人士辦理相關手續。表 19.4 提出了不同專業服務界別的突破方式，以作參考。

強化前海吸引力：落實深港合作與香港模式

要吸引人才，除了打開門戶外，還要營造一個具吸引力的生態環境。對香港專業人士而言，前海目前標榜的深港合作已有一定吸引力，未來重點在於如何落實有關概念，引進香港與國際元素。以早年澳門的發展為例，就成功引進了不少香港專業服務人士，其中與澳門制度接近香港的因素有很大關係。2015 年，香港嘉里建設有限公司開展前海綜合發展項目，當中標榜的「香港模式」亦令到香港專業服務業界眼前一亮。由此可見，「香港模式」對香港專業服務業界人士有相當程度的吸引力。

就此，前海管理局、前海控股公司可主動推出針對香港專業人士的深港合作項目，採用香港的制度、標準、模式。一方面，項目可作為試點，吸引香港專業服務人才到前海發展，另一方面通過香港與內地專業人士合作交流，在內地實踐香港的專業服務制度和標準，累積香港專業服務標準於內地本地化過程的經驗，

表 19.4 在前海突破執業要求的方式

| | 突破執業要求的方式 |
|------|--|
| 會計服務 | <div>1. 容許兩地合夥人審計經驗互認。</div> <div>2. 制定香港人士擔任前海事務所合夥人管理制度。</div> <div>3. 參考香港合夥人分為「執業」及「非執業」的做法，容許「非執業」合夥人不需持有內地會計師資格，而是通過一些簡易程序（如簡單考試或課程）取得前海非執業合夥人的認可。這種「非執業」合夥人可從事相關顧問工作，利用其國際經驗，協助相關企業國際化。</div> |
| 法律服務 | <div>1. 開設特別管道，認可香港律師，容許其在前海服務。</div> <div>2. 一些香港律師已是中國委託公證人，對中國法規已有一定程度的認識，前海可針對當中有資深經驗者，給予簡易程序，讓其可在前海開展服務，引進香港的專業服務經驗。</div> |
| 建造服務 | <div>1. 允許香港規劃企業及 / 或具有香港規劃師資格的专业人士，在前海以不同形式（包括與國內相關規劃企業單位合作），提供總體規劃工作以外的城市規劃服務。</div> <div>2. 承認香港規劃師的規劃工作資歷，並將有關資歷視作等同符合內地的「註冊登記條件」。</div> <div>3. 香港的園境師在內地沒有對等的註冊制度，因此沒有受惠於CEPA的資格互認安排。就此，前海可作為試點，透過簡易程序，單方認可這類香港專業人士，讓他們可在前海開設公司。</div> |

作為研究未來內地專業服務體制改革的基礎。以建築業為例，可以採用香港建築界「全程服務」的模式，讓香港建築師全程負責籌建、設計、施工到交尾等不同階段，以提升項目的質量。

香港一些有經驗的專業人士本身是經營者，前海可從降低他們的經營成本入手，在初期推出具吸引力的優惠措施，吸引他們到前海開展業務。例如在建造服務業方面，放寬對香港規劃企業的資格要求，撤銷或大幅度放寬香港規劃企業進入前海時須申報及符合的資格（包括資金、人力資源等）要求，使更多香港規劃企業能夠到前海開展服務。此外，前海亦可允許已取得內地註冊規劃師資格的香港規劃師，在前海規劃企業工作期間可被視為該企業的「必須註冊人員」，使在前海的香港規劃企業能夠吸納香港人才。

不同界別的專業服務可產生集聚效應。前海可以某個服務業為重點，採「以點帶面」的方法，形成高端專業服務產業群。例如前海可大力支持金融改革創新項目，積極開拓跨境人民幣業務試點。就此，前海可降低香港金融機構和金融業務的門檻，鼓勵

符合 CEPA 關於「香港服務提供者」定義的金融機構，在前海設立國內總部或分支機構。在證券服務方面，可鼓勵兩地證券交易所分別推出跟蹤對方指數的交易型開放式指數基金 (Exchange Traded Fund, ETF) 等產品；香港金融機構可在前海設立合資證券公司、合資證券投資諮詢公司和合資基金管理公司。同時，前海可放寬香港居民及機構進入前海保險仲介市場的限制，積極探討保險產品互聯互通，藉着前海先行先試的機遇，加快實行 CEPA 給予香港金融服務進入內地市場的機會。

為吸引專業人士在前海設立辦事處，前海可提供租金優惠，吸引不同企業在前海設點，形成產業群。同時，前海當局可推廣及鼓勵前海企業使用香港專業人士提供的諮詢及人力資源等方面的服務。此外，前海目前已設有國際仲裁院，當局可加強宣傳企業使用仲裁服務，鼓勵在商務文件中加入仲裁條文，並指定前海作為有關協議的仲裁地。然而，前海市場規模始終有限，未來有必要讓前海的專業服務業擴大服務範圍至深圳，繼而到整個大灣區。

此外，前海未來會有長遠的發展，當局可與香港培訓相關專業人士的院校合作，舉辦交流活動、項目比賽，使香港相關專業的學生在學習階段已及早認識前海，了解前海情況，認同前海所能提供的深港合作機會，畢業後更願意投身前海工作。

完善配套措施以挽留人才

在稅務措施方面，考慮到香港稅制實際上有很多免稅額，最後的稅率其實不足 15%。要進一步吸引香港專業人士，可參考橫琴的做法，讓在前海工作的香港人的稅制與香港稅制看齊。

為突顯前海鄰近香港的地理優勢，應改善有關出入境及交通方面的配套。具體而言，有關當局可以簡化到前海就業的手續、增加前海來往香港的巴士班次、進一步提高通關便利和效率、放寬前海企業申請深港兩地車牌的條件和配額。

前海鄰近香港，在改善通關及交通配套後，足可增加香港專業人士到前海工作的吸引力。然而，對於一些年青、單身的香港專業人士而言，前海若能為其提供良好的生活配套，將可大大增加其到前海發展的誘因。就此，本章建議前海當局完善住屋、

醫療、教育、網絡方面等配套措施。住屋方面，加快落實人才公寓的建設，為香港的專業人士提供租金優惠；另外青年夢工場的「青年驛站」仍會為青年提供宿舍床位，有關施工進度要加快。前海目前計劃中的醫療設施及國際學校要盡快落實，並就香港人才推出相關的醫療保險服務及子女就學安排。

網絡自由與香港專業人士的生活質素息息相關，本章建議前海建設國際數據專用通道，在保障網絡資訊安全的前提下，向國家部委爭取建設前海至香港的直達國際數據專用通道。

小結

前海是內地與香港人才政策創新的前沿基地，過去累積的經驗一方面值得借鑒，另一方面值得發揮。自從 CEPA 以來，粵港兩地一直就着專業服務合作作出多番嘗試，然而在人才准入方面始終是難以突破的小門。有關制度創新，難以一下子在全國推出，如今正值大灣區規劃的機會，前海經驗成熟，可以將前海發展為大灣區的人才創新區，並藉此推動大灣區的專業服務國際化。同時，前海在人才制度創新方面的經驗，也可作為大灣區未來人才制度的參考，將有效可行的制度擴展至大灣區其他城市，真正實現大灣區內的人才流通，使其成為能夠吸納國際高端人才的產業集群。

參考資料

- 中國國務院（2012）。《國務院關於支持深圳前海深港現代服務業合作區開發開放有關政策的批覆》。參見：www.szqh.gov.cn/sygnan/xxgk/xxgkml/zcfg/qhzc/201402/t20140225_33135.shtml（瀏覽日期：2017 年 10 月 6 日）
- 中國國家發展和改革委員會（2008）。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020 年）》。參見：www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/2014/20140610/xgzc31037/Document/1372733/1372733.htm（瀏覽日期：2017 年 11 月 1 日）
- 深圳市人民政府（2009）。《深圳市綜合配套改革總體方案》。參見：www.sz.gov.cn/cn/xxgk/xwfy/wqhg/fbh_46/fbg/200905/t20090526_1110983.htm（瀏覽日期：2017 年 11 月 1 日）

第二十章

橫琴新區與香港深化合作 實施策略及工作建議

龔夏雯

一國兩制研究中心研究主任

橫琴以體制連接和政策優惠為手段，以推動產業合作為內容，加強與香港的合作。一方面，橫琴着力構建跟港澳體制規則相適應、相銜接的開放型經濟新體制，其中包括降低香港企業的准入門檻。

橫琴與香港合作的背景

橫琴的政策定位

2009年8月，國務院正式批覆實施《橫琴總體發展規劃》，積極推進橫琴開發，為珠三角地區「科學發展、先行先試」創造經驗。隨着2014年12月國務院正式批准設立「中國（廣東）自由貿易試驗區」（以下簡稱「廣東自貿區」），橫琴新區28平方公里的可開發區域獲納入廣東自貿區的範圍。2017年，隨着粵港澳大灣區規劃的提出，珠海獲納入大灣區「9+2」城市群內。

根據廣東自貿區的發展使命、粵港澳大灣區規劃以及黨的十九大提出粵港澳合作的戰略方向，以及橫琴自身發展現狀及區位特色，橫琴的發展戰略突出表現為三個特點：

其一，配合國家戰略，打造「21世紀海上絲綢之路」的戰略支點，以及為中國全面深化改革和擴大開放探索新途徑、積累新經驗。

其二，深度參與建設粵港澳大灣區，堅持粵港澳深度合作，建立互利共贏的利益共同體。橫琴將充分發揮緊鄰港澳的區位優勢，以政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通為主要內容，在深度合作中實現互利共贏。

其三，以制度創新為核心任務，建設國際化、法制化和市場化的營商環境，學習港澳經驗、引入港澳元素，打造全國以開放促改革的先行地。

作為支撐，橫琴的產業功能定位在重點發展旅遊休閒健康、商務金融服務、文化科教、高新技術等產業，建設文化教育開放先導區和國際商務休閒島，建立促進港澳經濟適度多元發展的新載體。

橫琴的發展現狀

橫琴總面積106平方公里，其中納入廣東自貿區片區的面積為28平方公里，分為五大區塊：6.09平方公里的臨澳區塊，10.99平方公里的休閒旅遊區塊，1.47平方公里的文創區塊，1.78平方公里的科技研發區塊，以及7.67平方公里的高新技術區塊。經過五年多的開發建設，橫琴新區的基礎設施建設已基本完成。

在體制機制創新方面，橫琴新區初步營造了國際化和法制化的營商環境，在創新政務服務、創新監管制度、優化法制環境，以及廉政體系建設等方面都位列全國的前茅。

在產業發展方面，橫琴的金融創新突出，金融服務業實現跨越式增長，在特色金融業務創新、交易平台創新，以及跨境金融創新方面均有所突破；橫琴旅遊休閒健康產業發展亦呈現規模效應，與港澳合作積極打造世界級商務休閒旅遊中心；同時，橫琴着力推動科技產業、文化創意產業發展。

在推進港澳合作方面，橫琴新區一直把與澳門的合作作為區域發展的重點，為促進澳門經濟適度多元發展提供新的載體。目前橫琴已針對澳門的發展需要，以制度創新為突破口，在產業投資、青年人創業、社會服務、通關便利化等領域與澳門開展了一系列的合作，相關項目包括建設粵澳合作產業園、設立橫琴·澳門青年創業谷、共同規劃建設「澳門新街坊」，以及建設澳門大學橫琴校區等。目前澳門項目供地佔橫琴建設用地的 53%。為推進橫琴與澳門的合作，雙方設立了專門的合作機制，並且在土地、資金、政策等方面給予專項配套支援。

橫琴與香港合作的現狀、問題及機遇

橫琴新區積極推動「共建共用」的粵港澳緊密合作新格局。目前，橫琴以體制連接和政策優惠為手段，以推動產業合作為內容，加強與香港的合作。一方面，橫琴着力構建跟港澳體制規則相適應、相銜接的開放型經濟新體制，其中包括降低香港企業的准入門檻，取消或放寬對香港投資者的資格要求等准入限制，推進服務業管理標準和規則相銜接，實現服務人員職業資格互認。橫琴將香港在經濟貿易、勞動就業、食品安全和產品品質等的法律制度，轉化為經濟特區特別是橫琴新區的法規。

另一方面，在吸引香港高端人才到橫琴創業和發展方面，橫琴亦推行了「港人港稅」的稅負差額補貼辦法，使在橫琴工作的香港人可以享受與在香港工作相同的個人薪俸稅稅負。針對橫琴的發展戰略目標，結合橫琴與香港的合作現狀，本章認為雙方的合作空間仍可進一步提升，雙方可在下一階段的合作中考慮以下方面：

1. 加強香港在橫琴發展中的參與程度

根據橫琴和香港的合作現狀，本章認為香港需要進一步加強在橫琴發展中的參與程度，一方面加強香港在橫琴制度創新中的角色，另一方面建立創新的合作模式，改變目前香港企業和個人在橫琴單打獨鬥的局面。

制度創新是橫琴發展中的核心任務，包括建立健全的市場運行機制、營造透明高效、競爭有序的營商環境、建立創新的行政管理體制，以及完善社會管理體制等內容。雖然橫琴正在積極探索與香港經濟體制、市場管理制度等內容銜接，但在這個過程中，香港的參與程度有限，影響了橫琴吸收和消化香港市場管理制度精髓的程度。

橫琴與香港缺乏創新型的合作模式，使得橫琴與香港的深度合作缺乏一個有效的推進器。不同於橫琴與澳門之間已形成的體系化交流和合作機制，現時橫琴與香港的合作主要是香港的企業和個人到橫琴尋找投資機會，這對於雙方展開深入的合作缺乏實質的推動力。除了少數香港大企業以外，90% 以上的香港中小企業普遍認為靠他們單打獨鬥，很難在橫琴這個平台上有立足之地。

而這個問題與香港過去長期實行「小政府」的體制有關，沒有政府或者與政府相關的機構直接對外進行投資和輸出管理經驗。因此到目前為止，橫琴與香港仍然缺乏一個系統的合作模式。

2. 緊密圍繞國家的發展戰略

首先，橫琴與香港的合作應緊密圍繞國家的發展戰略。在當今全球及區域範圍的貿易自由化趨勢下，各國積極爭取在制定貿易新規則中的話語權，並醞釀及形成了諸多雙邊及多邊自由貿易協定。當下機遇與挑戰並存，為應對國際貿易規則的重塑和周邊環境的新變化，國家將加快市場化改革，建立和完善市場經濟體制，積極爭取制定貿易規則的話語權。

加快構建對外開放的新格局、進一步提升對外開放的水平，是新時期國家自貿區建設的重要目標。橫琴應充分發揮毗鄰香港的優勢，連接香港高標準的國際規則體系，深化與香港的合作，通過先行先試尋求內地新型對外開放市場制度的突破。

同時，國家提出實施一帶一路戰略和粵港澳大灣區規劃，開創了區域經濟合作的新模式。在戰略實施的過程中，將面對潛力巨大的境外市場和豐富的境外資源，而橫琴作為海上絲綢之路的立足點之一，毗鄰「9+2」城市群中的澳門，並通過港珠澳大橋與港澳緊密相連，更應該加強與香港的合作，使得雙方在優勢互補的基礎上成為國家戰略的重要支撐點，並把握發展機遇。

3. 考慮香港的發展需要

現時，橫琴與澳門合作時充分考慮了澳門經濟、社會發展的需要，規劃並實施了相應的合作項目。在與香港合作方面，橫琴雖然制定了一些同時針對港澳地區的優惠和開放政策，但對於如何真正協助香港產業轉型，支持香港社會發展，這仍缺乏針對性的措施和制度安排。

目前，香港面臨着深層次的經濟和社會矛盾，包括經濟結構偏窄、房價高漲、用於發展多元化產業及興建市民住宅的土地嚴重不足，導致中小企業營商成本不斷上升，青年人缺少合適的就業崗位而難以向上流動，社會整體貧富差距擴大。橫琴以建設「粵港澳利益共同體」的戰略定位應要求橫琴的發展與香港的發展需求緊密地聯繫在一起。

4. 體現自貿區橫琴片區的區位優勢

橫琴作為廣東自貿區的三大園區之一，要處理好與其他片區之間的錯位發展、優勢互補，從而實現共同繁榮。其中，廣東自貿區前海片區以「深港現代服務業合作區」為定位，成立至今積極推動與香港的合作。橫琴與前海比較而言，具有其本身的特色，在與香港的合作中應着重發揮其本土優勢。

一方面，橫琴與前海的產業發展重點有所區別。前海基於「深港現代服務業合作區」的發展定位，以及深圳作為國家金融創新中心的背景，着重在金融業和現代服務業領域加強與香港的合作。而橫琴在與香港的產業合作方面，除了可在金融與現代服務業合作，還可基於其本身優越的生態環境及毗鄰澳門世界旅遊休閒中心的區位優勢，與香港加強旅遊休閒、文化創意、醫療教育等領域的合作，打造宜居的生態島。

另一方面，橫琴島實施特殊的海關監管模式，整個橫琴新區均被納入保稅區範圍，這使得橫琴在與香港的物流和商貿服務業合作方面有較大的探索空間。

5. 迎接港珠澳大橋新時代

隨着港珠澳大橋建成通車，珠海與香港之間將從「一水之隔」轉變為「一橋相通」，橫琴新區將成為唯一與港澳兩地陸路相連的粵港澳合作新平台，將由現時的交通末梢轉變為珠三角西岸以至中國華南地區連接港澳的重要門戶。交通狀況改善後，將為橫琴新區加強與香港的合作創造有利條件；同時，珠三角西岸突出的地理位置將使橫琴新區有機會成為珠三角西岸經濟轉型及制度創新的示範區。

要整合粵港澳資源，三地應打通海關、邊檢等制度壁壘，加強要素自由流動。珠海應時刻牢記國家賦予支持的港澳發展任務，積極在制度上創新。目前，珠海已在珠澳通關口岸處探索海關、邊檢一體化的自動設施，未來可考慮開放香港單牌車從港珠澳大橋進入橫琴，從而刺激整個橫琴自貿區的經濟發展。

推動橫琴與香港的產業合作

根據《中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案》（下稱《總體方案》），珠海橫琴新區片區重點發展旅遊休閒健康、商務金融服務、文化科教和高新技術等產業，建設文化教育，開放先導區和國際商務休閒島；深入推進粵港澳的服務貿易自由化，並深化金融領域的開放創新。基於橫琴的產業功能定位、香港的產業基礎優勢，以及香港產業多元化的發展需要，本章建議在以下五個產業領域加強橫琴與香港的合作。

金融業合作

1. 規劃方向

建設「國際金融創新區」是橫琴的重要功能定位之一。相關政策鼓勵橫琴在金融業務、金融機構准入、金融市場、金融產品

等方面進行創新，重點發展商務金融服務，支援實體經濟需求，強化港澳金融的深度合作，努力建設成為金融機構集聚的「財富島」、金融改革先行先試的「試驗田」，逐漸形成國際化的金融次中心。《2015 年廣東自貿試驗區珠海橫琴片區改革創新發展總體方案》（以下簡稱《橫琴片區總體方案》）針對橫琴深化金融領域開放創新，專門列出了 20 條政策措施，包括推動跨境人民幣業務的創新發展、創新發展離岸金融業務和全面擴張融資租賃業等內容。

2. 發展現狀

金融服務產業已經成為橫琴新區現代產業體系的「三大亮點」之一。在橫琴金融業不斷增長的同時，橫琴亦積極實踐金融改革創新，其中涉及跨境人民幣業務、外匯管理、支付手段、帳戶管理、跨境保險、銀行業監管等領域。在與香港的金融業合作方面，橫琴將「建立港澳金融次中心」作為發展定位，將通過設立人民幣離岸在岸結算中心、要素交易中心、財富管理中心和跨境業務中心四個方面，推進與香港的金融合作。香港東亞銀行於 2015 年在橫琴片區設立分支機構，向港澳和境內客戶提供金融服務。大橫琴投資公司的 15 億元人民幣債券成功在香港發行，成為國內首個赴港發行的城投類企業（City Investment Enterprise）債券。

3. 加強橫琴與香港金融業合作的建議

橫琴與香港的金融業合作需服務於國家金融改革的大局，以及配合香港金融中心的發展需要，通過在橫琴引入香港金融領域的優勢資源，以平台建設為先導，以制度創新為手段，為國內金融的市場化改革探索經驗，為香港鞏固金融中心的地位提供支撐。目前，廣東自貿區的前海片區就金融領域的改革及市場開放方面在制度上，作出了一定的突破，包括跨境人民幣貸款、跨境投資、企業外債等領域，橫琴在制度上可爭取落實相應的突破，並在推動相關的金融創新時，總結前海的經驗，從而推動完善的制度。本章的建議如下：

- (1) 跨境人民幣業務。推動跨境人民幣業務不僅有利於企業規避匯兌風險、提高資金的使用效率，亦可以充分利用境外的人民幣存量，以及進一步擴展人民幣在境外的使用途徑，從而推動人民幣國際化的進程。

現時，香港的離岸人民幣資金池已突破萬億元，香港的離岸人民幣市場初步形成了一個良性的循環。進一步向橫琴創新跨境人民幣業務的戰略目標推進，可完善香港離岸人民幣資金自我流轉的良性循環，擴大香港離岸人民幣的使用途徑。為此，可在目前橫琴跨境人民幣業務的基礎上，繼續完善和擴展香港人民幣回流橫琴使用的相關機制，以及探討將橫琴發展成為境內人民幣投資香港金融產品市場的視窗。橫琴可以與香港合作，建立一個交易平台，通過開發以人民幣計價的股票、債券，以及金融衍生品等避險和投資工具，使一帶一路的沿線國家可以通過該平台進行人民幣投資，增強沿線國家持有人民幣的意願，推動人民幣的國際化。

此外，一帶一路區域的投資巨大，對融資的需求亦十分可觀。這些融資需求除了來自政府和商業銀行貸款外，有部分亦需要在國際市場上發債。如果橫琴能夠和香港合作，爭取國家支持，成立一個沿線項目的主要債券交易中心，以及沿線國家公司股票上市的發行地，則對於國家戰略的實施及兩地的金融合作都有莫大的好處。

- (2) 港資銀行的基地。銀行類金融機構作為金融創新的實施主體和平台，應該成為橫琴金融業重點發展的引入對象。其中，在橫琴引入外資銀行將有助推動橫琴跨境人民幣業務創新、實施離岸金融的政策，並且以橫琴為視窗，為內地市場帶來創新的經營理念、產品和服務。為推動橫琴成為構建跨境人民幣業務的創新試驗區，橫琴應重點吸引港資銀行在區內開設分行和支行，形成行業的聚集效應，通過政策優勢推動橫琴成為港資銀行在內地設置區域營運總部的選址之一。
- (3) 港資證券公司的基地。開放橫琴金融領域離不開跨境的投資活動，其中包括進一步放寬資本項下的跨境人民幣投資業務。為配合橫琴跨境人民幣投資業務的發展及投融资平台的建設，本章建議在橫琴進一步放寬港資證券公司進入橫琴的限制，包括放寬合資公司的中港資持股比例上限，以及增加港資證券公司在區內建立合資全牌照證券公司的配額。

- (4) 現代保險理財業務。作為粵港合作的重要平台，橫琴可以突破現有的政策規定，進一步降低香港保險公司進入橫琴經營相關業務的資格限制，在公司資產、經營歷史、業務範圍等方面進一步降低門檻；同時考慮允許在橫琴註冊的港資保險公司向內地居民售賣特定種類及一定金額的香港保險理財產品，從而令橫琴成為資金集聚的現代保險理財產品中心。
- (5) 港資金融的後台服務。進一步突破 GDP 對金融服務業發展的制約是橫琴金融創新的關鍵。金融後台服務包括功能模組和業務部，如資料中心、銀行卡中心、研發中心、檔案管理中心、客服中心、培訓中心等。它們與金融機構的直接經營活動相對地分離，並為經營活動提供服務和支援。金融後台服務因其具有高科技、高級人才密集、員工數量多等特點，可成為橫琴金融機構創新發展的重要支柱，亦可為橫琴經濟發展帶來新的增長點和機遇。

目前，多個珠三角地區的城市都在爭取成為與香港合作的金融後台服務中心。在地域因素逐漸淡化的情況下，獨特的政策優勢則對於吸引相關業態的聚集發展十分關鍵。為此，橫琴需要在土地、資金安排等方面支援金融後台服務的發展。

專業服務業合作

1. 規劃方向

相關規劃鼓勵香港優質的商務服務向橫琴拓展，將橫琴建設為珠江口西岸地區率先承接港澳服務功能的區域性商務服務基地，為珠江口西岸地區及廣大內陸地區發展提供全方位的服務。其中專業服務業是商務服務的重要門類。《橫琴片區總體方案》將有助粵港澳服務貿易自由化，以作為橫琴改革創新的發展，內容包括擴大開放 CEPA 框架下與港澳的商貿來往，列出要對港澳投資特別管理的「短清單」，推廣有關專業人員的資格互認，以及探索針對區內執業、生活的港澳專業人士的配套政策如何與港澳有效銜接。

2. 橫琴專業服務業發展現狀

現時，在 CEPA 及其補充協議的框架下，包括橫琴在內的廣東省已經率先探索對香港專業服務業的開放。惟現時各項專業服務業的開放仍面對「大門開，小門不開」的准入限制，阻礙了香港的專業服務業向內地擴展。2017 年 11 月起，專業服務在法律諮詢方面有所突破。符合條件的港澳企業在珠海可享受由政府向專業機構購買的法律服務，由珠海市司法局與橫琴新區管委會共同籌劃的法律服務創新項目——橫琴新區的港澳中小企業法律服務中心。

3. 加強橫琴與香港專業服務業合作的建議

隨着內地專業服務業對香港專業服務業全面開放，下一步內地專業服務業的對外開放策略應該拓展市場的空間及改善營商環境，即協議雙方內部制度的銜接和市場規則的統一，其中涉及法律制度、競爭政策、投資措施、知識產權保護、資本流動、中小企業、稅制等多個範疇。

CEPA 作為香港專業服務業進入內地市場的制度協調機制和手段，當中「小門不開」的問題實質反應了內地與香港市場體制與營商環境的差異。橫琴作為國家級自貿區的重要部分，在制度創新方面將發揮重要的作用，而香港與國際接軌的服務規則與市場體制，可讓內地借鑒，以完善內地的市場制度。這樣，橫琴與香港專業服務業的合作才能在雙方市場制度和管理體系的連接方面體現出來。

未來，橫琴可以在專業服務業的管理方面進行探索，為了引入香港的專業服務業，其一，可以探討對部分專業領域的資格認定、經營範圍、經營方式、管理機制、管理主體等方面放寬限制的可能性。例如，大幅度放寬香港專業服務企業進入橫琴的資格審批（包括資金、人力資源等），使得更多符合專業資格的香港中小企業可以進入內地市場；不對香港專業服務企業的經營方式作過多限制，允許規劃企業以不同形式提供總體規劃工作以外的城市規劃服務，允許香港建築師提供一項建築工程所需的全程服務；在專業人士的資格認可方面，承認香港專業人士在香港的工作資歷等。

其二，橫琴可考慮在試驗區內借鑒香港的專業資格管理制度。有些領域在內地尚無相關的專業服務業管理制度，將來可作試點，引入非官方的認證制度。例如，園境師(landscape architects)作為一項香港專業職業，致力於規劃建築項目，以建立一個與自然和諧共存的戶外空間，以及一個可持續發展且優美的綠化環境。因此，園境師在推動可持續發展的概念上十分重要。目前，香港的園境師行業實施了專業認可制度，保證了該行業的整體執業水平；而內地在該領域則並未設置統一的執業資格考試，在園境師相關專業的教育方面亦存在水平參差不齊的情況。

為提升內地園境師執業水平，宣導可持續發展的規劃設計理念，配合橫琴打造「生態島」的建設目標，本章建議以橫琴為試點，率先引入與國際接軌的園境師執業水平認證制度。橫琴可考慮與香港的園境師學會合作，在區內設立以香港的專業管理制度為藍本的園境師認證中心，通過引入香港專業園境師的資源提供相關培訓及高標準的非官方考核，搭建一個提高內地園境師執業水平的平台。

其三，就部分難以全面銜接的行業管理制度，可考慮賦予市場主體相當選擇權的管理模式。例如，在法律專業服務進入內地的過程中，兩地的法律體系差異，使得香港法律專業服務人士在內地開展業務遇到難以逾越的制度障礙。作為一種制度突破，可考慮在現時的制度下，允許在橫琴註冊的外資企業(包括港資)在進行商事法律訴訟時選擇適用中國法律的相關規定抑或是香港法律的相關規定，從而在一定程度上消除香港法律專業人士在內地開展業務所面對的制度障礙。

其四，為了充分了解和溝通香港專業服務業進入內地市場存在的問題及兩地制度方面差異的根源，以及探討制度銜接的可行性和具體方法，橫琴可考慮與香港的專業服務業管理機構建立恆常交流機制，以便雙方充分溝通意見，以及以橫琴為視窗共同推動內地對香港專業服務業擴大開放。

旅遊業合作

1. 規劃方向

橫琴將建立「國際商務休閒島」，並以此作為主要的功能定位之一，重點發展高品質度假旅遊項目，建設高檔度假酒店、療養中心、遊艇中心、濱海遊樂、濕地公園等海島旅遊精品，建立合理、完善的旅遊產業鏈，支持澳門建設「世界旅遊休閒中心」。

2. 發展現狀

現時，橫琴已實行的休閒旅遊項目有長隆國際海洋度假區。該度假區年均接待遊客高達 800 萬人次。橫琴計劃以長隆海洋度假項目為龍頭，繼續推動休閒旅遊業。此外，橫琴還將以 WTA 超級精英賽為平台，積極發展體育旅遊；以建設如美國麻省總醫院般的中國醫院為憑藉，探索發展醫療旅遊；並積極探索與港澳合作，共建珠三角西部地區的國際商務休閒中心。

3. 加強橫琴與香港旅遊業合作的建議

豐富的休閒旅遊資源是發展「國際商務休閒島」的核心內容。然而，橫琴空間有限，香港和澳門也面臨空間狹小的發展限制，因此要建設國際商務休閒旅遊中心則必須考慮橫琴與港澳的協同合作和一體化發展，並突出區域特色，建立粵港澳的休閒旅遊品牌。

順應國家促進旅遊投資、新辟旅遊市場的發展方向，橫琴、香港及澳門應充分利用區內豐富的旅遊資源，開發新型的合作旅遊項目。三地可考慮共同發展郵輪旅遊產業，充分利用珠三角地區港口發展的優勢及香港郵輪旅遊發展的基礎，發展為區內郵輪旅遊的重要落腳點；可探索培育發展遊艇旅遊的大眾消費市場，利用區內已有的遊艇產業基礎，改善區內的遊艇基礎設施，進一步推廣遊艇自由行政策，形成互聯互通的遊艇休閒網絡；可探索三地合作舉辦區際甚至是國際盛事，例如包含不同賽程的環島單車賽事、海上項目賽事，以及跨地區的大型展覽活動，從而對外宣傳三地的旅遊資源，提高「一程多站」的區域旅遊品牌形象。同時，三地要進一步提升「一程多站」的旅遊產品。「一程多站」旅遊

服務的吸引力亦有賴於在區域之間往來的旅遊便利化安排，因此橫琴需要與香港和澳門繼續加強此方面的合作。

此外，三地可合作推動跨境消費保障機制。在多個領域加強合作，如旅遊消費諮詢及投訴、共用保障旅遊消費的資訊、宣傳保障旅遊消費法律法規的知識、發佈旅遊消費品檢測資訊、建設與推廣誠信店品牌等，服務往來三地的消費者、旅遊人士，建立港澳琴一體化的消費環境。

物流業合作

1. 規劃方向

根據規劃，橫琴要重點發展保稅倉儲物流功能，通過發揮連接國內外兩個市場和「關稅緩衝區」的作用，把珠海建成連接國內外兩個市場、內貿和外貿、出口和進口、批發和零售兼備的國際交易平台，主要服務於香港、澳門和珠三角及內地市場，形成珠江西岸貨物流、資訊流、訂單流、資金流充分集聚的區域性貿易中心。《橫琴總體方案》鼓勵企業在橫琴設立總部，建立整合物流、貿易、結算等功能的營運中心，以及在橫琴積極發展跨境電子商務，加快建設跨境貿易電子商務配套平台。

2. 發展現狀

橫琴目前作為海關特殊監管區，實行「一線放開、二線管住」的通關監管服務模式，海關以監控物聯網、控制智慧卡口、監控環島智慧視頻、監管電子聯網帳冊等方式，實現海關全方位、智慧化的管理。這種海關管理模式使得橫琴有機會與香港的跨境物流業合作。

目前，橫琴區內已設立了一個跨境的商品展銷平台，即橫琴進口商品直銷體驗中心。該中心包括 O2O 展銷體驗中心及葡語系國家的商品展示展銷中心兩個部分。

3. 橫琴與香港加強物流業合作的建議

現時，內地對進口的母嬰用品、食品、化妝品、藥品等需求巨大，由於香港的消費品有品質保證，珠三角地區的居民前往

香港購買日用品的日常消費旅遊已經成為粵港之間人員流動的主要部分。面對龐大的消費需求，橫琴可以積極與香港探討加強跨境電商合作，利用橫琴的保稅倉儲物流功能，以及香港企業在資金、海外採購渠道和經驗、物流、分發、配送等方面的眾多優勢，發展珠三角西部及其以西地區的龐大市場。

為此，橫琴可以考慮在區內建設橫琴（香港）全球商品保稅展示交易中心，爭取相關部委的稅務政策支持，按照「港資建設、港企營運」的模式來管理，滿足珠海及珠三角西部地區居民對港貨的需求，配合橫琴休閒旅遊業的發展，同時推進香港服務業進入橫琴。

為滿足香港的物流業發展對貨倉用地的需求，橫琴可積極探討與香港合作的可能性。隨着港珠澳大橋落成，橫琴需做好承接香港物流業輻射的配套措施。由於港珠澳大橋的清關中心建於洪灣，當局可探討建立香港貨物從洪灣進入橫琴物流園區的便利化通關安排。在這種安排下，香港物流業可考慮將針對內地貨物的配送中心遷至該地區營運，滿足香港物流業發展對土地的需求。

文化創意產業合作

1. 規劃方向

根據《橫琴總體發展規劃》，橫琴將文化創意產業作為創新服務業開放的先行先試領域，重點發展影視製作、娛樂演出、工業設計、廣告設計、會展設計和動漫設計等產業；吸引港澳及珠三角的文化創意產業人才，培育一批有國際競爭力、有知名品牌和自主知識產權的大企業和一批有增長潛力的中小企業，形成集群效應和規模效應，把橫琴建設成為珠江口西岸地區重要的文化創意產業基地。

2. 發展現狀

根據國務院批覆的《橫琴總體發展規劃》的要求，結合港澳文化創意產業的特點，橫琴正積極規劃建設粵港澳文化創意產業園，加快推進六大龍頭項目，即提升長隆國際海洋度假項目的文化內涵、加快建設麗新星藝文創天地項目、橫琴國際廣告創意產業基地項目、粵澳合作中醫藥科技產業園項目、香洲埠文化院街

項目和橫琴紫檀文化創意園項目，從而建立完整的文化創意產業鏈和產學研一體化的園區。

3. 橫琴與香港加強文化創意產業合作的建議

首先，橫琴可以積極探討成為粵港澳共同拓展內地文化創意產業市場的實施平台。現時，文化創意產業是香港最具活力的經濟環節之一，有助促進經濟增長和創造就業機會。橫琴可考慮重點引入香港在時尚設計領域的資源，例如服裝設計、珠寶設計等文創產業，建立「橫琴設計」的文化品牌。

同時，橫琴可發展成為集合粵港澳元素，並且具有國際影響力的外向型文化產業基地。粵港澳地區本身富有文化歷史和傳統，具有自成一體的文化元素，而香港的文化創意產業具有在國際市場發展的經驗。粵港澳合作發展外向型文化產業可借助香港文化業熟悉國際市場運作規則、具有豐富經驗的優勢，再加上橫琴在制度創新方面的政策支持，設立橫琴「一帶一路文化產業基地」，整合產業、資金、人才、政策、學術研究等不同資源，以粵港澳合作為手段，將中國文化以產業的形式輸出國際市場。

構建創新型橫琴—香港合作平台

為推進橫琴與香港的合作，加強香港在橫琴發展中的參與程度，使雙方的合作在回應橫琴產業發展和制度創新訴求的同時，滿足香港經濟和社會發展的需要，建議香港與橫琴合作，在橫琴設立「產（產業）城（居住）一體化」的合作園區，為粵港合作探索突破性的新合作模式。目前，香港正在與南沙和前海探討建設創新型合作園區的可行性。若該項目順利實施，未來亦有機會作為藍本，在橫琴實行。

功能定位

本章認為，該合作園區在功能定位方面應同時包括產業功能和社會居住功能，發展成為「產城一體化」的合作園區。這種園區的發展模式可利用產業形成的基礎，推動土地開發、基礎設施建設，形成人口聚集，配套發展公共服務，並且在管理體制上的配

套有所創新。因此，「產城一體化」是在橫琴引入香港經濟產業元素和社會管理元素的一種有效形式，是一種以經濟發展帶動社會發展、以社會發展支援經濟發展的互動模式。

因此，橫琴與香港的合作園區可定位為「香港市場經濟的連接區」及「港式生活示範區」。該合作園區的目標是將香港的各項營商規則、專業服務、城市管理等優勢，通過先行先試的方式在該園區試行，繼而發揮其在橫琴的示範及帶動作用。

1. 產業功能

產業功能方面，可將上述第二章節提到的產業合作領域引到該園區內，包括金融業、專業服務業、物流業、文化創意產業、醫療產業、科教產業等。上述產業的引入不僅能夠為橫琴產業的發展提供先進的生產要素，包括人才、專業技術、資金等，亦為香港產業拓展出更加廣闊的市場空間，有機會以橫琴作為香港拓展珠江西岸市場的門戶，進一步輻射至粵西及龐大的內地市場。

2. 社會居住功能

在產業功能發展的基礎上，該園區應同時引入社會居住功能，一方面為產業發展形成的人口聚集服務，並緩解香港在社會及住房方面的社會矛盾；另一方面，由於引入社會居住功能需要在該區域設立相應的管理制度，所以橫琴有機會引入香港的社會管理機制，為當地建立創新的管理體制示範。

為紓緩港人的置業壓力，以及為在該園區內工作的香港人提供住屋配套，橫琴需要在該園區內發展居住功能，其中包括較香港居住面積大的新型福利房屋，定價可設置在相對合理的水平，以供合資格的港人申請購買。為形成完善的社會服務功能配套，橫琴亦應在該園區內按照香港的規劃標準設立公共服務設施，並引入香港優質的醫療、安老、教育服務及社區服務，建立優質的居住環境，以吸引港人入住。

開發模式

為了保證該園區的發展建設能夠立足於橫琴和香港的優勢，滿足各自的發展需要，從而達致互利共贏，本章建議在該園區開發時可考慮採取以下方式：

1. 橫琴以土地入股，香港以資金入股

考慮到香港特區政府直接參與該項目的複雜性，本章建議港方由香港的商會或民間團體發起成立開放式的集體基金，由香港各界認購，成立一家資金公司代表香港參與橫琴合作園區的開發。

橫琴可考慮成立一家「橫琴香港合作園區土地發展公司」，將土地作為資產，注資公司。

上述兩家公司以 50：50 的股權結構，合作成立「橫琴香港合作園區」的管理公司，全權負責該園區的規劃、開發、營運。對於園區內土地開發及各項經營活動所產生的收益，雙方進行五五分成。

管理公司聘用以香港人為核心的管理團隊，負責園區的早期設計工作，包括規劃選址、項目定位、適用標準、產業規劃等，以及園區內的城市管理、市場准入、招商引資等事宜。其後可按不同的土地用途，分為公益性、半公益性及商業性質，將土地交予香港的相關機構（如慈善機構、社會服務機構、企業、學術教育機構等）營運管理特定地塊。

2. 成立「橫琴香港合作園區開發管理局」

由香港政府提名管理團隊人選，由橫琴管理當局任命，成立「橫琴香港合作園區開發管理局」。

初期資金方面，香港不用投放資金，由橫琴全權將土地長期開發營運權交由上述管理局。管理局以抵押土地形式，向國家開發銀行借貸。其後土地收益部分歸橫琴管理當局，部分留作合作園區的管理開支。

管理團隊方面，雖然由橫琴委任，但人選建議由香港富有管理及社會經驗的人士出任，以將香港高效的行政管理經驗帶入該園區。

園區配套政策

為使上述合作園區在制度建設方面能夠與香港制度銜接，並吸引香港人前來就業和居住，合作園區需要在稅務、法律等方面作出相應的調整。

1. 稅務安排

整個園區將設定為保稅區，除相關規定不予免稅或保稅的貨物外，對從境外進入該園區的生產材料和在區內使用的、與生活消費有關的貨物給予免稅或保稅。

在園區內向香港執業資格人士、港籍大學畢業生，以及新註冊的港資企業實施一定的稅務減免措施，例如可考慮設立一定的免稅期。

2. 法律制度安排

法律制度方面，園區可爭取人大常委會的支援，探索在園區內註冊的港資企業所簽訂的商事合同，可選擇適用於香港法律。

澳門的參與角色

為推動橫琴在粵港澳合作中發揮更大的作用，本章建議將該合作園區的建設資金開放給澳門投資入股，並可將上述針對香港的相關政策同樣適用於澳門的企業和居民。

小結：政策保障及工作建議

加強橫琴新區和香港的合作，一方面可配合國家的發展戰略，充分發揮廣東自貿區為國家深化改革、擴大開放探索經驗的

重要角色，另一方面可讓粵港互利共贏，發揮廣東在維護港澳長期繁榮穩定中的重要使命。

隨着橫琴建設發展的任務持續推進，下一階段需要加強香港在橫琴發展中的參與程度，以產業合作作為深化合作的主要內容，以進一步打通兩地之間的人流、資訊流、資金流，以及市場規則的銜接為配套，以創新的合作模式為支柱，並給予多領域、全方位的政策支援，以制度創新作為深化雙方合作的重要手段。

世界有三大灣區，包括三藩市灣區、東京灣區和紐約灣區，其經濟發展均取得驕人成績。2017年年初，國務院總理李克強於政府工作報告中，正式提出及制定「粵港澳大灣區」策略，涵蓋廣東省九個城市及港澳兩個特區。這個中國的大灣區應該如何自處，躋身國際？

香港與澳門、廣東省各城市其實早有合作，但「粵港澳大灣區」突破了傳統的「大珠三角」觀念，強調外向型的「海灣」概念，旨在讓中國「走出去」，成為具有全球經濟領導作用的核心區。從大珠三角走至粵港澳大灣區，香港又應該怎樣發揮所長，掌握這次經濟機遇？

本書邀請了多位熟悉內地與香港制度的專家和學者，從不同角度分析粵港澳大灣區的發展方向、合作策略，更提出多種具體的實踐方案，鼓勵香港、澳門及九個廣東省城市摒棄傳統「一時一城一地的得失」的行政區觀念，冀能從單一城市向城市群發展方向轉型。除了分析粵港澳大灣區的整體發展規劃外，本書更集中探討香港如何憑藉其在金融、創新科技、制度、專業人才、文化、地理位置等方面的優勢，並通過港珠澳大橋、高鐵網絡、香港人工口岸島、河套區創科產業平台等建設，促進各城市的產業合作，藉着這次發展機遇，引領大灣區成為一帶一路的樞紐。

微信

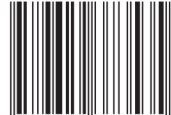


香港城市大學出版社



CITY UNIVERSITY OF
HONG KONG PRESS
香港城市大學出版社

ISBN 978-962-937-353-5



9 789629 373535

Published and Printed in Hong Kong