

大灣區跨境合作新規劃與香港的角色

臨近 2023 年收官之際，國家發改委公佈了多份粵港澳大灣區建設的政策文件，包括《前海深港現代服務業合作區總體發展規劃》(下稱「前海規劃」)、《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》(「橫琴規劃」)、以及《粵港澳大灣區國際一流營商環境建設三年行動計劃》(「三年行動計劃」)。中央政府在短時間內密集頒佈多份涉及區域融合發展的重磅文件，為灣區共建國際一流的營商環境勾勒了行動路線圖，亦為前海和橫琴這兩個大灣區內的重點平台制定了新一份的發展藍圖，釋放出粵港澳大灣區即將迎來提速發展的積極信號；當中不少政策內容值得香港各界多加留意。

大灣區建設迎加速期

從這幾份文件發佈的時間點不難看出，所謂「新年新氣象」，中央政府趕在 2024 年開年之前對大灣區建設作好籌謀和全盤部署，其用意之一相信是希望讓各方在接下來的工作上迎來一個良好的開端。

在去年 12 月 18 日的國務院常務會議上，中央表示「要加快完善市場准入、產權保護和交易、數據信息、社會信用等方面的基礎性制度，把有利於全國統一大市場建設的各種制度規則立起來」。粵港澳大灣區作為國家經濟發展水平和對外開放程度最高的地區之一，自然就承載著推進全國統一大市場建設的先行者和試驗田的角色。《三年行動計劃》便提到，要打造世界一流的營商環境和加快提升大灣區市場的一體化水平，而《前海規劃》和《橫琴規劃》均有專章對「統一市場和打造國際營商環境」進行詳細部署。可以說，這三份政策文件在推進統一大市場方面的改革部署互為呼應，旨在合力將大灣區塑造成為內地高標準一體化市場發展的「先頭部隊」(詳見附表一)。

從另一個角度看，2024 年將迎來《粵港澳大灣區發展規劃綱要》出台實施的 5 週年。過去幾年來，儘管粵港澳大灣區在各方面建設取得一定的進展，在特定領域的改革亦有所突破；但受制於突如其來的新冠疫情，大灣區內地城市與港澳之間的交流受到阻礙，亦打亂了大灣區建設的部署。故此，中央出台《三年行動計劃》，在一定程度上亦有「追落後」的意味，希望能藉此加快粵港澳合作方面的工作進度，以補足三年疫情期間本應完成的目標任務。

至於此次一併發佈的《前海規劃》和《橫琴規劃》，其背後還有另一層迫切的需要。早在十幾年前，中央在批覆同意設立橫琴和前海合作區之後，曾分別於

2009年和2010年公佈兩區的總體發展規劃；當初這兩項規劃均以10至15年為參考期，不少設定的目標亦是以2020年作為重要的分水嶺。從政策連續性的角度看，中央確有必要制定一份更新的總體規劃；無怪乎此次前海和橫琴的規劃文件亦被外界視為「前海規劃 2.0」及「橫琴規劃 2.0」，規劃涵蓋的時間亦順理成章延長至2035年。

另一方面，中央在2021年從頂層設計的角度為前海和橫琴的長遠發展擘畫了宏偉藍圖，當時以中共中央和國務院的名義聯合印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》和《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》（「2021方案」）。中央在兩年前決定為「前海擴容」，又將「橫琴升級」，同時全面深化了對兩區的總體要求、戰略定位以及發展目標等內容。此次由國家發改委負責制定的總體規劃亦可以看作是將前海和橫琴發展藍圖細緻化的「工筆畫」，有助於接下來對《2021方案》進行「精耕細作」並落實到具體的工作部署當中。

前海和橫琴規劃的特點

就政策文件的內容而言，《前海規劃》和《橫琴規劃》凸顯了以下幾個特點：

第一，為配合抓落實的要求，前海和橫琴的發展規劃中均訂立了按階段劃分的發展目標，並為短期的發展制定一系列的量化指標，彰顯了中央推動前海和橫琴提速發展的決心。例如，《前海規劃》圍繞港人港企設置了多項績效指標(KPI)，包括到2025年入駐前海的港資企業數目從目前的8,274間增加至11,000間，在當地就業的香港居民和境外專業人士備案執業人數分別從5,879人和517人提升近一倍至1萬人和1千人，港資及外資金融機構的數目從191家增加至300家，涉外法律服務機構數目從42家增至60家，實際使用外資規模從約60億美元提高到280至320億美元。在改革目標方面，爭取到2025年把「可複製、可推廣」的制度創新項目從11個增加到30至50個，制度型開放典型案例從10個上升到40至60個。

《橫琴規劃》則圍繞澳人澳企設立兩階段發展的量化指標，包括2024年和2029年的短期和中期績效目標。例如，在橫琴工作的澳門居民由2022年的1,300人增加到2024年的5,000人，到2029年進一步大幅擴至4萬人，佔澳門本土實際就業人口的比重將超過一成；在橫琴居住的澳門居民從由2022年的5,400人增加到2024年的2萬人，2029年進一步大幅增至6萬人；橫琴的澳資企業未來五年的年均投資收益保持在20%，澳資企業數目從2022年的5,300家上升至2024年的8,000家，到2029年增加至2.5萬家，佔澳門本地企業註冊總數的兩成；在橫琴的澳資產業增加值從2022年的不足10億元人民幣翻倍至2024年的20億元，到2029年大幅升至90億元人民幣。

第二，中央對前海和橫琴的發展定位進行深化式微調，從「依託港澳、加強合作」進一步推向「服務港澳、深度融合」。換言之，前海和橫琴除了繼續藉助港澳的特別優勢和市場力量來「建設合作區、服務內地發展」之外，還被賦予一項更重大的任務，就是要利用合作區的地理空間以及大灣區乃至內地的要素資源和發展經驗，反過來支持和助力香港和澳門的產業發展。

在《橫琴規劃》中，服務澳門經濟及社會發展的意圖相當明顯，中央要求大力發展能促進澳門經濟適度多元的新產業，並聚焦澳門政府釐定的四大新興產業包括科技研發和高端製造產業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿產業和現代金融產業，提出了一系列助澳「強鏈補鏈」的具體措施；例如，指明橫琴新出讓建設用地中的30%至45%的土地應直接服務於澳門四新產業發展，以及探索中醫藥監管創新和實施「澳門註冊 + 橫琴生產」模式等。

另一邊廂，《前海規劃》中提出了四大戰略定位，在原本的「打造全面深化改革創新試驗平台」和「建設高水平對外開放門戶樞紐」的基礎上，新增「深港深度融合發展引領區」和「現代服務業高品質發展高地」兩項新猷。就「深港深度融合發展引領區」，中央表示前海的發展要堅持依託香港、服務香港，為香港經濟發展進一步拓展空間。配合「現代服務業高品質發展高地」的新增定位，中央對前海產業發展的方向亦作出調整；除了重申要鞏固和提升現代金融、法律服務、資訊服務、貿易物流等優勢領域外，亦提及要積極開拓海洋經濟、數字經濟等服務業新技術、新業態、新模式，以及促進現代服務業和先進製造業的深度融合，與香港攜手推動現代服務業蓬勃發展。

值得注意的是，《前海規劃》在釐定優先發展的產業時亦為香港的參與預留了更大的空間，甚至還預設了香港可扮演的角色及其在產業鏈上位置和分工方式。文件提到，要探索參與港澳綠色金融市場，研究綠色金融(交易)產品、標準互認可行性；聯動港澳引進國際知名行業展會，推動深港、深澳「一會展兩地」聯合辦展；與香港共建技術轉移中心，促進技術貿易發展；探索深港檢測認證業務互認，推進「灣區認證」，實行「一次認證、一次檢測、兩地通行」；支持香港數碼港等在前海設立分支機構，建立創業專案孵化培育聯動機制；加強與香港北部都會區科技產業合作，鼓勵科創企業互設總部和創新平台等(詳見附表二)。

第三，在推動大灣區經濟融合與市場一體化建設方面，中央更加重視港澳與前海、橫琴之間的要素自由流動，以及彼此間的規劃銜接與機制對接。《橫琴總規》明確提出，要從過往「琴澳同源」走向「琴澳一體化」，高標準地在橫琴合作區實現貨物「一線開放、二線管住」的封關運作，建立與之相適應的海關監管體制；以及為跨境人員、資金和互聯網數據的自由流通制定實施創新的解決辦法，例如推進橫琴口岸「常旅客」計劃的有序實施、依託合作區資金電子圍網探索跨境資本自由流入流出和推進資本項目可兌換、聯合建立專用科研網路以實現科研資料跨境互聯互通等。

在《前海規劃》中，中央希望前海積極對標香港及國際高標準的市場規則，先行示範如何營造市場化、法治化、國際化營商環境。例如，前海將創建信用經濟試驗區，除了推進信用在融資、租賃、創新創業等領域應用，探索培育具有全球話語權的徵信機構和信用評級機構之外，還要加強與港澳跨境信用合作和區域信用服務市場共建，探索深港的徵信互通。在優化港澳人才就業方面，合作區將

致力推動符合條件以及具港澳或國際職業資格的金融、稅務、規劃、文化、旅遊等領域專業人才備案或註冊後在前海提供服務，並認可其境外從業經歷；以及優化港澳醫師短期行醫執業註冊審批流程等。

除了聚焦經濟及產業發展之外，前海和橫琴兩份規劃文件中亦從幫助港澳解決社會及民生難題的角度出發，在教育、醫療、養老、就業等領域實施惠港、惠澳等的措施，目標是為在前海和橫琴工作及居住的港澳居民特別是青年、退休人士建構與港澳趨同的生活及就業環境。例如，《前海規劃》表示將打造港澳居民的新家園，加強交通、通信、資訊、支付等日常領域與港澳標準互認、規則銜接；豐富港澳居民證件的應用場景，推進以港澳居民來往內地通行證為載體的「一卡通」服務管理模式；大力支持港澳青年就業創業，對接香港特區的「大灣區青年就業計劃」，吸引港澳青年到前海就業。在稅務優惠方面，前海的「港人港稅」政策參照會進一步優化，在前海工作的香港居民可獲直接豁免個人稅負中超出香港稅負的部份；這項新安排與南沙開發區對港人的稅務優惠方案以及橫琴現行的「澳人澳稅」政策基本看齊。

《橫琴規劃》中亦提到，共建便利澳門居民生活就業新家園，包括便利就業創業、打造宜居生活環境、加大優質教育資源供給、以及完善醫療服務等方面的措施。比如允許具有澳門等境外執業資格的金融、建築、規劃、設計、環保、社會工作等領域專業人才，在符合行業監管要求條件下，經備案後在合作區提供服務，其境外從業經歷可視同境內從業經歷；建設更多趨同澳門的生活街坊，推動澳門教育、醫療、養老、就業等民生公共服務延伸到合作區；吸引境內外優質資源舉辦特色名校，支持舉辦外籍人員子女學校、公辦學校國際部、民辦國際化學校，推動澳門基礎教育辦學主體開辦幼兒園、中小學等澳門子弟學校；完善琴澳雙向跨境轉診合作機制，研究實現健康檔案、電子病歷和檢驗結果互認的可行性。

對香港的啟示

在環球經濟增長疲弱、地緣政治局勢緊張、以美國為首西方國家鼓吹對華「脫鉤斷鏈」的背景下，中國政府提出「推進高水準對外開放是推動高品質發展、加快構建新發展格局的必然選擇」的發展思路，接連出台和實施了一系列優化營商環境舉措，甚至在局部領域加大單方面開放的力度。最近中央同步發佈《行動計劃》以及《前海規劃》和《橫琴規劃》，正是寄望大灣區能繼續發揮其作為改革開放最前鋒的獨特作用，在深化對外開放和探索產業發展路向等方面肩負起新的歷史使命。粵港澳大灣區建設正邁入加速期，為香港經濟發展締造了又一個有利的時機。作為區域經濟的重要一員，本港必須積極跟上內地城市的發展步伐和節奏；而配合上述三份規劃盡快制定港方的落實措施與對接方案，無疑是特區政府刻不容緩的當前要務。

另一方面，在前海合作區成立初期，其「依託香港，服務內地」的定位曾一度引起「取代中環」的誤解；在某種程度上亦導致部分香港業界對參與前海發展

的積極度不高。如今前海被中央賦予「服務香港」的新定位和新功能，相信有助於化解深港兩地長期存在的競爭心結，讓香港各界進一步放下戒心與包袱。在「互相借力、互為助力」的共同利益基礎上，香港各界應可「開足馬力」，積極投身前海的發展，更可利用「灣區所長」來彌補、滿足「香港所需」，從而為香港的自身發展擴闊空間、打開新局面。尤其是當前香港正戮力打造「南金融、北創科」的新產業布局，特區政府大可借助北部都會區與前海的近水樓台的地利之便，在促進跨境要素自由流動方面謀求更大的突破，並藉機推進深港融合的制度創新與對接，重構雙方在創科鏈、產業鏈上的分工與協作關係，共同打造大灣區乃至國家最具創新活力的口岸經濟帶。

此外，因應前海擴區後的地理範圍大增以及近年來國際經貿形勢的轉變，中央在新一份《前海規劃》中主動謀劃了多個新的產業發展領域，例如開拓新型國際貿易形式、高品質建設進口貿易促進創新示範區、發展海洋戰略性產業、現代時尚產業和深港影視產業基地等；這些新產業既是著眼於未來的經濟增長「引爆點」，亦是綜合考慮了大灣區的優勢條件以及當前產業轉型客觀需要的「戰略之選」。

香港正積極探索以產業為導向、增強經濟動能的發展之道，內地政府以前瞻性思維和靈敏觸角進行產業規劃的做法，無疑值得香港上下特別是特區政府學習與借鑒。而《前海規劃》吹響了大灣區產業創新發展的號角，作為持份者之一的香港實不妨發揮「拿來主義」，吸收箇中「精華」並融會貫通於自身的產業發展大計中；這不但能助本港開啟經濟發展的新機遇、推動「有為政府」與「高效市場」的契合，更可讓本港站上未來區域產業發展潮流的最前端，甚至在大灣區城市之間的產業競合新格局中重奪領先的位置。

2024年2月

附表一：《大灣區三年行動計劃》、《前海規劃》、《橫琴規劃》就打造粵港澳大灣區國際一流營商環境的建議措施（節錄）

	《行動計劃》	《前海規劃》	《橫琴規劃》
市場環境	<ul style="list-style-type: none"> 制定出台橫琴粵澳深度合作區放寬市場准入特別措施；研究進一步取消或放寬對港澳投資者的資質要求、持股比例、行業准入等限制，將有關開放措施納入內地與香港、澳門《關於建立更緊密經貿關係的安排》框架下實施；以及在外商投資准入負面清單之外的領域清理取消港澳企業在招標投標、政府採購、權益保護等方面存在的差別化待遇 	<ul style="list-style-type: none"> 對接國際高標準商事制度規則，試點商事登記行政確認制和市場准營承諾即入制；以及對標《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP)和《數字經濟夥伴關係協定》(DEPA)等高標準經貿規則，率先開展壓力測試 	<ul style="list-style-type: none"> 對標「CPTPP」和「DEPA」，探索開展高水準對外開放壓力測試；積極推進數字貿易自由化便利化，探索建立和完善數據產權保護利用、跨境數據監管、數據市場開放等方面的制度；建立銜接澳門的監管標準和規範制度；以及推動與澳門市場一體化，實施澳門個人經營者經營備案管理制度，放寬經營主體住所登記門檻
政務環境	<ul style="list-style-type: none"> 推廣「粵港澳銀政通」服務，推動簡化版商事登記公證文書試點改革在大灣區複製推廣 	<ul style="list-style-type: none"> 推動港澳跨境政務服務便利化，加強電子證照、公證文書、數位憑證跨境共享應用，實現港澳投資者「足不出港澳、一站式」辦理商事登記等事項；以及加強對港澳跨境破產協助，試點開展相互認可和協助破產程式 	<ul style="list-style-type: none"> 加快企業投資專案承諾制改革，進一步簡化投資專案審批事項，推進「一件事一次辦」；以及依託數位政府深化「AI+政務服務」能力建設；以及定期舉辦「政企面對面」活動，開展政策宣講與互動，解決企業實際問題
法治環境	<ul style="list-style-type: none"> 完善以信用為基礎的新型監管機制，借鑒港澳信用建設經驗成果；以及探索推進大灣區內允許港資、澳資企業就所涉爭議選擇港澳為仲裁地 	<ul style="list-style-type: none"> 推動涉港澳司法機制綜合改革，推進內地與港澳民商事訴訟規則相互銜接，簡化涉港澳案件審理程式，探索更加便捷高效的法律文書送達方式，建設大灣區民商事司法協助電子平台；以及允許前海港資企業協議選擇香港法律解決合同糾紛，支持選用香港作仲裁地解決民商事糾紛 	<ul style="list-style-type: none"> 加快社會信用體系建設，探索粵澳信用標準規則銜接，強化事前事中事後全鏈條監管，依法依規實施失信經營主體聯合懲戒清單等管理模式，加強信用風險分類結果綜合運用，建立健全信用風險監測預警和破產重整企業信用修復機制；以及制定實施合作區知識產權保護條例，建設合作區知識產權綜合運營服務中心
開放環境	<ul style="list-style-type: none"> 推動大灣區企業深度融入全球產業鏈供應鏈；充分發揮港澳在國家對外開放中的特殊地位與作用，支持港澳全面參與和助力共建「一帶一路」；發揮港澳國際化專業服務優勢，為企業「走出去」提供投融資和資訊諮詢等支援；以及實施面向港澳人才的特殊支持措施 	<ul style="list-style-type: none"> 支援中央廣播電視總台「粵港澳大灣區之聲」等媒體國際化發展，打造國際一流媒體集群；打造「一帶一路」交流平台；以及積極承辦重大主場外交活動，推動與香港共同舉辦高層次經濟金融論壇 	<ul style="list-style-type: none"> 制定實施合作區智慧財產權保護條例，建設合作區智慧財產權綜合運營服務中心；將外國人來華工作許可、外籍和港澳台高層次人才認定審批權下放至合作區；建設國際「人才驛站」和國際人才一站式服務視窗，加快建設海外人才離岸創新創業基地，建立離岸柔性引才機制

資料來源：廠商會研究部整理

附表二：《前海規劃》中有關香港在區域產業發展的角色(節錄)

產業政策	與香港相關內容
<p>深化金融業開放創新</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 深化深港金融融合發展：高水準建設前海深港國際金融城，支援符合條件的港澳及外資銀行、保險機構在前海設立分支機構及獨資或合資法人金融機構，以及符合條件的證券機構設立獨資或合資法人金融機構；支持香港金融機構在前海設立研發中心、資料中心、運營中心等，試點徵信數據等金融數據深港跨境流動；積極推進粵港澳大灣區保險服務中心建設，支援內地與香港保險機構在依法合規的前提下開展養老險、航運險、信用保險、機動車輛險及再保險等跨境保險業務；支持符合條件的香港資產管理機構在前海設立合資理財公司，依法開展跨境資產管理業務；以及支持前海企業依法利用香港開放式基金型公司或有限合夥基金等平台進行融資及開拓海外業務，鼓勵優質地產及基礎設施項目在香港上市及融資 • 提升金融服務深港實體經濟發展水平：大力發展綠色金融，探索參與港澳綠色金融市場，研究綠色金融(交易)產品、標準互認可行性 • 創新前海金融監管機制：加強深港監管協作，與香港建立跨境金融監管聯席協同機制；以及在風險可控的前提下，加強與香港金融科技「監管沙盒」對接，支持一批具有跨境特色的應用項目開展試點
<p>提升會展業和商貿物流發展能級</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 有力支撐深圳打造國際會展之都：加快深圳國際會展中心二期建設，聯動港澳引進國際知名行業展會，推動深港、深澳「一會展兩地」聯合辦展 • 打造國際高端專業消費市場：引進香港零售、餐飲、娛樂等優勢品牌，打造香港品牌消費品目的地 • 發展現代時尚產業：加強深港影視合作，打造深港影視產業基地 • 提升現代物流業發展能級：發揮香港航空和海運物流優勢，加快國際跨境快郵集散中心等建設，建立灣區機場中性航空貨運站，打造空港型國家物流樞紐
<p>加快科技服務業發展</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 打造科技服務產業集群：與香港共建技術轉移中心，促進技術貿易發展。探索深港檢測認證業務互認，推進「灣區認證」，實行「一次認證、一次檢測、兩地通行」；支持香港數碼港等在前海設立分支機構，建立創業專案孵化培育聯動機制；以及加強與香港北部都會區科技產業合作，鼓勵科創企業互設總部和創新平台 • 大力發展工業互聯網等新業態：建設深港設計中心，規劃建設「創新創意+柔性製造+中試服務」工業設計平台，支持香港理工大學設計學院等設立分支機構
<p>提高專業服務業國際化水準</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 積極發展建築及相關工程領域服務業：便利香港工程、建築、測量、園林環境領域專業機構及專業人士在前海備案執業，完善投標配套措施，支援香港已備案企業和專業人士在規劃設計等階段提供服務 • 大力發展會計諮詢等專業服務：發展中國特色新型智庫，打造國際高端智庫集聚區，建設粵港澳研究基地
<p>大力發展新型國際貿易</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 有序發展數字貿易、離岸貿易：建設前海數位貿易綜合服務平台，聯動香港推進數位貿易專案化產品化，構建數位貿易跨境交易結算新機制 • 建設新型國際貿易平台：推動國際貿易「單一視窗」功能向物流、貿易服務拓展，加強與港澳國際貿易「單一視窗」互聯互通。
<p>培育壯大現代海洋產業</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 提升海洋科技創新能力：積極吸引海洋領域國家級實驗室、工程研究中心等創新載體落戶，與港澳共建實驗室、研究中心 • 加快高端航運服務集聚發展：聯動香港建設國際高端航運服務中心，拓展航運領域金融、法務、經紀等服務；探索允許符合條件的香港籍船員到船籍港為深圳的船舶上任職；以及推動成立粵港航運服務業融合發展諮詢委員會

資料來源：廠商會研究部整理