



- 國家制度型開放港多方位參與
- 倡第三次分配為共同富裕助力

## 1. 國家制度型開放港多方位參與

國家商務部於今年7月初發佈《「十四五」商務發展規劃》，在推動高水準對外開放的章節，提到「持續深化商品和要素流動型開放，穩步拓展規則、規制、管理、標準等制度型開放。構建與國際通行規則相銜接的制度體系和監管模式」。

### 短評

最近幾年，「制度型開放」一詞頻繁出現在中央高層會議及頂層規劃文件中。從時間點上看，「制度型開放」最早由習近平主席在2018年12月的中央經濟工作會議上提出，強調「要適應新形勢、把握新特點，推動由商品和要素流動型開放向規則等制度型開放轉變」。李克強總理在2019年的政府工作報告中再次指出，「繼續推動商品和要素流動型開放，更加注重規則等制度型開放，以高水準開放帶動改革全面深化」。同年10月召開的十九屆四中全會進一步表明，要「推動規則、規制、管理、標準等制度型開放，進而建設更高水準開放型經濟新體制」。進入2021年，3月份公佈的「十四五」規劃綱要以及今次由商務部公布的專項規劃文件中，亦延續了以「制度型開放」引領未來高水平對外開放的表述。值得注意的是，「規則」、「標準」、「制度」等字眼更貫穿於整份「十四五」規劃的全文中，成為最引人注目的高頻詞之一。

例如，國家在「十四五」期間一方面著眼於「練好內功」，提到要基本建成高標準市場體系的目標，透過對標國際先進規則和最佳實踐優化市場環境，促進不同地區和行業標準、規則、政策的協調統一。具體措施更是涵蓋方方面面，包括：完善智能製造標準體系；加快完善養老、家政等服務標準，健全生活性服務業認證認可制度；加快建立資料資源產權、交易流通、跨境傳輸和安全保護等基礎制度和標準規範；健全國家網路安全法律法規和制度標準；完善綠色農業標準體系，加強綠色食品、有機農產品和地理標誌農產品認證管理；建立統一的綠色產品標準、認證、標識體系，完善節能家電、高效照明產品、節水器具推廣機制；以及加強和改進食品藥品安全監管制度，完善食品藥品安全法律法規和標準體系，探索建立食品安全民事公益訴訟懲罰性賠償制度等。

另一方面，「十四五」規劃亦提及要在重點領域的制度建設上加強「對外合作」，表示要積極參與資料安全、數字貨幣、數字稅等國際規則和數字技術標準制定；建立健全品質分級制度，加快標準升級反覆運算和國際標準轉化應用；推動中國產品、服務、技術、品牌、標準走出去；推進「一帶一路」對外合作的戰略、規劃、機制

對接，加強政策、規則、標準聯通；以及推動商洽和簽定更多高標準自由貿易協定和區域貿易協定等。

香港在「一國兩制」的框架下之奉行與內地有別的營商制度，被認為是全球最開放、最具活力、最具競爭力的經濟體之一，在世界銀行編制的《全球營商環境》排名中保持前列。經過長年積累，香港已建立起一套成熟的制度規範以及與國際接軌的市場標準，尤其是在商品、服務、技術的檢測標準以及專業資格認定上，具有很高的國際認受性。展望未來，香港在積極融入國家發展大局的過程中，可以發揮自身獨特優勢，從多方位參與國家更高水平對外開放的新發展格局，並從中分享更多機遇和紅利。

首先，香港有條件成為內地與國際市場接軌的「緩衝區」和「轉換器」，在投資、貿易、金融、法律、人才、稅收等領域擔當起國家推動制度型開放的先頭「標兵」。例如，香港的金融市場匯聚了內地和海外的投資者，既背靠內地市場，又廣納海外資金；故金融監管和市場制度在遵循國家相關法規的同時，亦須尊重和符合國際慣例。近年香港大力推動綠色金融發展，2019年內地機構在香港發行綠色債券佔香港總發行量的79%，反映內地市場對香港發展綠色債券融資中心的重要性；而香港綠色債券發行量中有81%為美元債，這亦反映香港綠色債券集資主要面向國際投資者。在此背景下，香港在制定綠色債券認證計劃時，一方面參照了國際上的主流標準，另一方面亦兼顧到人民銀行等內地政府部門的指引，稱得上是國內標準與國際標準接軌的最佳中介。

其次，香港還可以聯合內地有關部門，在目前尚未有廣泛認可標準的創新科技及新興產業領域共同制定國際認可的標準，甚至可以在此基礎上打造亞洲的「標準制定及管理中心」，藉著掌握標準制定的控制權來爭取更大的國際話語權。例如，香港的多所大學享譽世界，在一些基礎研究、「深科技」(Deep Tech)等前沿科技領域更有不凡的造詣；故可以在一些與內地有共同發展興趣、具備市場潛力的高新科技領域，比如機械人、生物科技、物聯網、人工智能、新材料、節能環保等，與內地共同研究及制定全新的標準及規則，以填補目前尚處於空白或亟待完善的「真空地帶」，協助國家搶佔未來科技及新興產業發展的標準高地。

此外，香港還可以在一些本地具有優勢的局部領域，特別是檢測認證、品牌管理、知識產權保護等領域，更加主動與內地加強規則銜接和制度對接。除了建立兩地商標註冊的互認機制以及知識產權保護的協調制度之外，香港還應與內地有關部門儘快就產品質量的檢驗檢測和認證達成互認安排；例如，可對已在香港註冊或已經獲得本港指定檢驗機構出具檢測、認證報告的香港產品，更大範圍地准予市場進入的便利化安排。香港若能在上述領域取得制度上的突破，不僅有助香港產品和服務拓展內銷市場，還可為本地檢測認證等優勢產業的長遠發展創造更有利的外部環境。

## 2. 倡第三次分配為共同富裕助力

中共中央財經委員會於2021年8月中旬召開第十次會議，提出要「構建初次分配、再分配、三次分配協調配套的基礎性制度安排」；「第三次分配」之說引起廣泛關注。

## 短評

在內地的宏觀經濟學概念中，「分配」是指按一定的方式，把在一定時期內創造的國民收入，在政府、企業和個人之間進行分派。傳統意義上的分配包括初次分配和再分配兩個層次。初次分配是各經營要素按各自的貢獻獲得要素報酬，例如勞動者「多勞多得」，獲分發工資；再分配則是政府通過稅收和轉移支付，將資源從某些人手中轉移給另外一些人。「三次分配」又名「第三次分配」據說源自經濟學者厲以寧 1994 年提出的新概念，意指在自願基礎上，以募集、捐贈和資助等慈善公益的方式對社會資源和社會財富進行轉移和重新分配。

至於官方對「三次分配」的論述，則是在 2019 年中共的十九屆四中全會上，首次把這一概念寫入政策文件，提出要「重視發揮第三次分配作用，發展慈善等社會公益事業」；2020 年的十九屆五中全會亦提出，「發揮第三次分配作用，發展慈善事業，改善收入和財富分配格局」。是次中央財經會議則更進一步，明確表示要將第三次分配提升到作為收入分配制度體系組成部分的高度。

相較而言，初次分配較關注國民收入分配的效率，再分配則注重體現公平性，而三次分配在本質上是一個超越了純粹經濟範疇的概念，主要體現社會成員更高的精神追求，力求在道德力量的作用下，讓一些高收入群體透過主動性的捐贈和慈善行為，實現對於低收入群體的幫扶和資源再分配。

三次分配成為官方和媒體的「新寵」，在某種程度上反映了國內現行的社會制度存在缺失或者說不足之處。中國在快速發展的進程中，初次分配方式導致收入差距持續擴大，雖然政府透過再分配在一定程度上進行平衡和調節，但是要扭轉收入懸殊的現狀始終顯得力有未逮，亟需引入以企業和個人為參與主體的第三次分配來幫助實現縮小收入差距的目標。

《中國收入分配報告 2021：現狀與國際比較》指，中國的收入基尼係數在 2008 年達到峰值 0.491 後雖有所回落，近年仍維持在 0.4 至 0.47 的區間，高於 0.4 的國際警戒危險線，在世界各國中屬於中等偏高水平。中國的財富差距更為顯著；財富基尼係數從 2000 年的 0.599 持續上升至 2015 年的 0.711，隨後輕微下降至 2019 年的 0.697；但 2020 年在疫情衝擊下再度上升至 0.704，當年中國財富排名前 1% 居民佔總財富的比例已高達 30.6%。

毫無疑問，三次分配亦與近期中央高層力推的「共同富裕」理念密切相關。改革開放初期強調「發展就是硬道理」，政府施政的關注點是「如何把蛋糕做大」，希望盡可能「推動解放和發展社會生產力」，實現經濟高速增長；相應地，「允許一部分人、一部分地區先富起來」乃當時的社會共識。時至今日，中國實現了第一個百年奮鬥目標，全面建成小康社會，並「歷史性地解決了絕對貧困問題」；十九大提出要在 2020 之後的第 15 年內基本實現社會主義現代化，並從 2035 年開始的第二階段將中國建設成為「富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化國家」。在向第二個百年奮鬥目標邁進之際，「如何把蛋糕切好」成為政府當前迫切的任務；8 月份的中央財經委員會提出共同富裕「是中國式現代化的重要特徵」，要透過構建三個層次的分配制度，以此作為協調配套機制，促使「形成中間大、兩頭小的橄欖型分配結構」；有關論述明確點出了三次分配乃中央推行共同富裕理念的一個重要「抓手」。

從另一個角度看，中央在原有的兩層分配制度的基礎上銳意引入第三次分配的概念，一方面是因為無論是以調整工資為切入點的初次分配，還是以政府稅收和財政調撥為主要手段的二次分配，均已「招式用老」，政策的邊際效率下降，「加碼」的空間亦日益減少。例如，如果透過增加對企業的稅種和稅率來增加庫房收入，進而令政府有更多的資源去救助社會上的低收入人群，這不但會損害企業經營的積極性，與當前世界各地競相削減企業稅的「逐底」趨勢相悖；更與中央力求以簡政放權、減稅降費來促進企業發展和激發市場主體活力的政策方向背道而馳。

另一方面，與初次分配和再分配相比，第三次分配確實具有獨特的優點，有助於補足原本分配制度的短板。其一，由企業、個人或慈善組織直接向需要救助的群體捐款或施以援手，其精準度與靈活度往往較大，甚至比政府主導的再分配效率更高；支援機構在一些內地事故和災害的搶救工作中發揮重要的作用便是佐證的例子。其二，第三次分配強調自願性，其性質畢竟與以法規為本、帶強制性的其他收入分配方式有所不同，自然會對商界和市場更加「友好」(Friendly)，更容易為企業所接受。

其三，若撇去對收入分佈進行調劑的社會功能不談，第三次分配實際上是鼓勵企業和有能力的人士投身於捐輸助人，這與近年在世界各地包括中國方興未艾的企業社會責任(Corporate Social Responsibility)、ESG(環境、社會和管治)等風氣相符合。現時，不少內地的大型企業或企業家每年都會將一部分資源投放於慈善公益和社會事務；但從國際比較的角度看，中國慈善事業的發展仍有巨大的提升空間。根據《2019年度中國捐贈報告》，中國2019年慈善捐贈款物價值為1,509億元人民幣，僅相當於本地生產總值的0.15%；同年美國慈善機構的捐贈額(福布斯的資料)達4,500億美元，佔GDP的2.08%，其中最大的100家慈善機構的捐贈已高達495億美元。據報道，近期內地各界紛紛解囊積極，以響應「共同富裕」；除了地方政府官員帶頭捐一日工資外，阿里巴巴和騰訊日前均表態將為此各斥資1,000億人民幣，而小米、字節跳動、美團、聯想、拼多多等科網巨頭今年以來向慈善組織的捐款已達創紀錄的50億美元；不少上市公司在公佈財務報告時亦提出相關計劃，至少有73家公司提到了「共同富裕」。

當然，環視國際，慈善捐助事業最為蓬勃的經濟體例如美國、香港等，政府往往會運用稅收優惠、褒獎勉勵等手段去激勵民間的慈善行為，香港特區政府更牽頭成立一個由庫房注資、民間募捐的慈善信託基金「關愛基金」，為基層市民提供官方社會安全網不能或不方便提供的支援。但民間自發性的慈善活動畢竟在規模上、制度化以及持續性等方面存在先天的不足，各地政府亦鮮有將其定位為一種收入的分配和調劑手段。相比於海外地區，中國具有體制上的優勢，或許有能力透過制度創新闖出自己的一條新路，讓三次分配得以克服上述局限，成為一種真正意義上的具系統性、規範化和可持續的收入分配制度；但在追求「共富」的過程中，尤應「不忘初心」，謹防出現搞運動式的「被慈善」甚至攤派式捐獻而導致三次分配退化為變相的再分配。

---

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。  
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：[research@cma.org.hk](mailto:research@cma.org.hk)