

# 加速粤港经济整合

# 打造世界级珠三角都会区

## 专题报告之五

## 《香港政府官员和专业界及工商界人士访谈》

智经研究中心委托香港理工大学中国商业中心（中国·香港）进行

2008年10月

# 目录

前言.....	1
<b>1 访问所得.....</b>	<b>3</b>
1.1 内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）.....	3
1.2 基建与跨境合作.....	3
1.3 航空.....	4
1.4 环保.....	5
1.5 科技.....	6
1.6 福利.....	6
1.7 医疗.....	7
1.8 食物供应.....	8
1.9 出入境管制.....	8
1.10 珠三角港企.....	9
1.11 专业界别.....	9
1.12 法律界.....	10
1.13 金融.....	10
1.14 保险.....	11
1.15 旅游.....	12
1.16 教育.....	12
<b>2 访谈对象统计.....</b>	<b>14</b>

## 前言

香港理工大学中国商业中心的研究小组在二零零八年五月十三日至八月三十日期间进行了多次访问，对象包括政府决策局、政府执行部门、工商团体、专业界别人士、公营机构、金融机构、中小型企业等。访谈主题为粤港合作。各次访谈均围绕与受访对象相关的范畴进行讨论，大部份访问以面见方式进行，少部份以电话方式进行。访问员包括：陈文鸿、刘乃强、郑毓盛、封小云、翁海颖、王玉清、刘方和王兆俊。郑毓盛为香港浸会大学经济系副教授、封小云为暨南大学经济系教授，其余访问员均为香港理工大学中国商业中心的研究人员。

大部份受访人士表示，粤港两地体制不同，是两地融合的最主要障碍。突破体制上的限制，求同存异达致互利，乃与内地合作的重点。不过受访人士都基本认同，体制的差别，并不全是一国两制的范畴，粤港两地的合作步伐正在不断加快，粤港融合是大势所趋。

研究小组走访各政府决策局，其中不下数次有官员指出，粤港两地政府运作和办事模式不同，社会经济结构和政治结构不同，种种因素使两地政府的施政效率，特别是推动新政策的效率和因应社会环境转变的能力有差别。香港政府推动新政策时往往面对很大的政治、民意和来自不同利益团体的阻力，有可能使政府无法有效和及时因应社会环境的转变去推动新政策。在粤港融合的同时，有关问题或会成为两地政府进一步合作的牵绊。

研究小组亦同时发现，由于香港官员长期处身上述环境，施政顾虑太多，做事力求避免犯错，缺乏改变现状的决心和大刀阔斧的气魄，相对于内地政府和官员的积极推陈出新，敢于改变敢于挑战现状的作风，香港官员的保守倾向明显。这或许反映香港与内地官员文化的差别。香港早已公务员化，但回归十年，决策官员不少来自公务员，公务员文化影响仍深。回归后体制变化，政治气氛转变，决策的进取性有限，相对于内地官员的政治化和改革开放以来，积极求变的态度，有颇多的落差。同时，本地专业人士、工商界亦过于重视短期利益和本行业本专业的利益，对香港整体宏观发展和据此的粤港合作，既没有详细研究，也没有多大兴趣去考虑。在访

谈中，虽然大多强调粤港应该融合，可是怎样融合，却没有具体的、全面的建议。这个态度与香港社会一般民众的态度一致，反映出在各种客观因素推动着粤港加紧合作、融合的同时，社会和政府却缺乏兴趣，也没有探求积极主动的态度和方法，这也会在实际的合作上带来障碍。

# 1 访问所得

## 1.1 内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）

专业界别受访者认为，CEPA 条文非常粗糙：一般和外国签订的自由贸易协议，每个行业的相关条文有两页纸，而 CEPA 只有两行。具体细节很多时没有人知道，香港人拿 CEPA 到内地时常碰壁，花很多时间也没有结果。CEPA 的具体执行涉及内地的有关法规条例，在这方面的进展步伐似乎比较缓慢，香港官员及相关团体人士亦似乎少有留意，更不用说参与，提供意见给内地部门。

法律界受访者表示，CEPA 对香港法律界唯一好处是可以和内地联营，但内地营运方式和香港不同，一般不买保险，联营风险很大，一般香港本地律师行负担不起。香港八成律师行只有不足五个律师，没有人手开拓内地业务，因此现时情况是，大行没有 CEPA 也有办法打进内地，细行有 CEPA 也打不进。

保险业人士认为，CEPA 对香港保险业完全没有帮助。香港经纪要考内地牌、在内地公司挂牌，亦只能卖内地产品。但内地产品比香港的落后，没有竞争力，现时亦严禁香港经纪在内地宣传香港产品。

CEPA 与国际上的双边自由贸易协议不同，缺乏详细的评估研究，特别是对香港本地行业、而不是港商或外商投资者的影响。

## 1.2 基建与跨境合作

关于港珠澳大桥，港、粤和中央的三方小组自始至终只研究过单 Y 方案的可行性。虽然社会上有双 Y 的主张，但三方政府都没有进行双 Y 的可行性研究。此外，如果在桥上加铁路，其造价和建设时间会大大增加。不过，因缺乏相关的可行性研究，增加的投资和时间成本与铁路带来的新增效益相比难以衡量。

关于西部通道用量过低的问题，此通道设计是连接广东的沿江高速公路，但沿江高速公路两年后才完工。另一方面，西部通道的海关配套不足，使运货来港的货柜车宁可走其他通道，而空车上内地的货柜车却愿意走西部通道。

关于港口，以铁路连接港口不会受港商欢迎，因为港商要求服务弹性高，产品完成就可上车。铁路的缺点包括：一、受班次限制；二、只可在火车站装卸；三、一旦报关有误时手续麻烦。广东产品用香港港口出口成本高的原因包括：一、距离较远；二、体制因素 - 例如广东三年征收货柜车牌十万元；三、码头处理费高 - 这是相关的商会订立的，这定价行为在很多有竞争法的国家受到豁免，但欧盟 2008 年豁免期将终止，可能有变化。

有受访者指，虽然部份跨境交通项目成效未如理想，但基建不应只看经济效益，并相信人流限制放宽及配套改善后情况会改善。在未来规划方面，将会回应策发会 2000 年珠三角发展为多中心城市区域的方向，并重新评估 2030 策略，供有关部门参考。不过，相关部门只是作出假设，没有提出较为细致的分析。

### 1.3 航空

在航空交通方面，香港、澳门和中央的民航局组成了三方小组，研究如何解决珠三角空域挤塞问题，二零零七年二月已向中央提出改善方案，现在等候批准。该方案已考虑了香港建立第三条跑道的可能性，届时的飞机起降数量将可由现时的每小时五十五架次提升至一百零二架次，改善方案将会分期执行。在香港机场与深圳机场的铁路连接方面，港深已成立联合小组，正在做前期研究，研究包括铁路的功能、效益和设站位置等。

有关珠三角机场的定位分工及合作问题，受访者表示，机场定位分工应由市场主导，而并非机场当局主导。珠三角人口比不少国家的总人口还大，有五个机场不算多，经济规模和人口应足以支持五个主要机场共存。在目前的定位上，香港以国际线为主，深圳及珠海以国内线为主，而澳门属 origination and destination，有其独特客源和

市场。广州与香港定位上冲突较大，虽然目前以国内线为主，但正积极发展为国际枢纽。香港与广州机场之间，似乎没有清晰的合作空间，只能够尽量避免恶性竞争。

深圳机场要发展货运，目前其一问题为去程有货，但回程没货，这与航空公司的市场能力和中国的贸易情况等有关。UPS 正将目前位于菲律宾的亚洲转运中心迁往深圳，预计新中心会于 2010 年启用。

要将香港放在中国航空发展的国策构思中，最佳办法是加强与内地合作，多参与内地航空事务。一国两制之下，由于关卡阻碍，限制了香港机场对内地客货源的吸引力。如实施一地两检，可有助香港机场吸引内地客源。

受访的中小型企业表示，香港的空运程序简便，班次充足，内地空运成本虽然比香港略低，但航班不敷应用，而且经常误点，故此他们还是选用香港机场。

#### 1.4 环保

有关香港与内地在环保方面的合作，去年施政报告提出，拨款 9300 万元协助珠三角商减少污染物排放，为香港政府首次跨境资助环保工作。香港和内地的程度有差异，香港目前的污染主要由都市化引致，而内地则主要由工业活动所引致。内地有决心治理由工业引致的污染，但由都市化引致的污染问题则较复杂，不易处理。

虽然从最高领导的角度而言，从全国的层面而言，推动环保并没有分歧。但就区域层面而言，各地的政策和技术未必一致，未必能忠实依循中央的指示。地方未必理解中央政策，而香港既需要中央的支持，但又不能不理睬邻近省份的特殊情况。因为地方各有其压力，对地方而言，环保带来生产成本上升，甚至涉及企业和地方经济的存亡问题。

川崎和加州是日美国内的环保示范单位，但香港不能扮演类似角色，因为内地目前主要受工业活动引致的污染困扰，但香港的工业环保技术，已经是 25 年前的过时技

术。而在整个经济发展模式方面，香港也未必可以为内地作示范。总之，不能假设或期望香港在环保方面一定优于内地。

两地法规差别大，内地不断有新环保政策推出，但和香港的互动沟通不足。在推行环保工作上，内地重视专家意见，香港则重视公众参与。与内地协商解决污染问题，必须找到共同支点，对两地都有利，才能成功。

## 1.5 科技

在科技政策方面，有关受访者指香港希望成为科技服务中心，提供一站式服务：应用科研、科技转移、将科研成果商品化。香港的强项是富商业触角，而且与内地市场有紧密联系，故此有能力将科研成果商品化。

香港要成为科研服务中心，有三大优势：一、有能力培训科研人才，国际化的社会环境亦较易吸引海外人才来港工作，二、知识产权受到保护，三、资讯可自由流通。

但要确立香港作为科技服务中心的地位，培训人才是关键。目前的难题，是香港学生选科着重工作出路而非个人志向，加上香港社会重金融轻科研，故此科研相关学科较难吸引学生报读。以往由于本地缺乏就业机会，本地培训的科研人才多已流失海外。而近年香港的理工科研究生中已绝少本地人，绝大部份为内地人或外国人，他们亦未必在毕业后留在香港工作。

要多管齐下才能改善这个情况：一、创造对科研人才的市场需求，故此要资助科研（例子是科技园等科研基建），二、推广科研风气，培养和发掘学生对科研的兴趣，故此要举办各种以青年学生为对象的科普教育活动。

## 1.6 福利

在福利方面，目前居于广东及福建的香港人可申领综援，不设离港限期，但需通过入息审查。共三千多居于内地港人正在领取，大部份居于广东省。生果金则设有离



港限期，为一年二百四十日，没设入息审查，有数十万人正在领取。综援及生果金只可取其一。

老人院方面，香港福利机构可单独在广东省营运，无需合作伙伴。目前有两间由香港机构（伸手助人协会及复康会）主力经营的老人院，但使用率偏低，主因一为到内地使用老人院的港人不多，虽然内地老人院环境较好，但不受香港政府监管；二为内地的医疗系统未予港人充分信心。

香港福利服务要伸展往内地，主要困难是资源问题。移居珠三角邻近地区的港人，有需要时可回港使用服务。但从另一角度看，香港人既已选择移居内地，没有向香港纳税，就应该使用内地服务。加上香港政府若要打正旗号在内地提供社会服务，会是敏感的政治问题，需要面对社会的压力。

希望更多香港民办机构能于内地提供服务，特别是老人服务需求较大。但政府暂未考虑跨境津贴。要为内地港人及居港内地人建立所谓相互对等、互换的福利制度，主要难处在于两地的福利制度内容不同，提供的服务水平不同，故不易建立对等制度。

社工界受访者建议，在医疗、教育、社会保障方面进行系统性的工程融合，让粤港两地的人跨境工作和生活的各个层面都得都保障，以此促进进一步的粤港融合。

## 1.7 医疗

在医疗方面，香港医疗系统比内地完善，医疗服务质素比内地高，对弱势社群的照顾比内地好。香港老人在内地安老，有大病也要回港就医，反映内地医疗系统的不足。

目前内地希望可吸引香港医生，引入香港式管理，以提升内地医疗服务质素。但因大环境不同，故即使香港医生、香港医疗机构在内地工作经营，也不等于能做到香

港式管理和服務。內地私立醫院多，由於私立醫院多以營利為目的，故此普遍有醫德上的問題，並不能吸引香港人就醫。

若香港發展醫療服務，吸引內地人，需以質素為重點。但要考慮，內地病人在港就醫，例如進行手術後，內地未必有醫院可跟進「接手」，滿足病人後續需要，例如康復服務等。一旦病人無法返回內地，會帶來更大問題。而兩地政府未曾正式考慮類似問題。

另一方面，兩地人口流動增加，移民不受當地醫療系統照顧，而由於兩地醫療系統提供的服務內容及水平有差距，故此若實行醫療福利互換互認制度，會對香港構成沉重負擔。

## 1.8 食物供應

在食物供應方面，目前香港市面六成食品由內地供應。內地處理食物水準，不論輸內輸外均不斷提高，使香港有更多食物來源選擇。

食物供應方面的融合，主要從食物規管著手，如兩地制度的配合。由於一國兩制下目前兩地制度不一，某些食物處理水準要求內地未必能達到，廣東省以外省份更甚。中央及省級的指示，地方官員未必全力執行，因而影響食品品質，而港方亦難以監察。

以前想法為所有東西都要放在香港，在香港做，但要融合就要改變這種概念。可在內地設立大型規管中心，匯集所有供港食物，由兩地人員同時運作，進行質檢規管，並同時批發、分流，直接運港市面販賣。

## 1.9 出入境管制

在出入境管制方面，保安局官員指出，粵港邊界，對比外國邊界而言，出入境管制較著重便利。相對全國而言，粵港的關係也較為緊密。在管制和便利兩點之間，近年重點為後者。

两地出入境管制配合良好，对香港而言，重点是「谁要入境」，对内地而言，重点是「谁要出境」。由于内地部门替香港把关，不受欢迎人士不会获准来港，故香港方面基本上来者不拒。保安局着重的是基本的有效管理，能够区分两地居民，并掌握出入境情况。

而对货运、物流而言，过境管制并非障碍，因为目前的过境运作已经很畅顺，过境管制基本上只以确保税收、打击走私为目的。粤港融合并非由保安政策主导。保安政策会配合其他政策以促进两地融合。

### 1.10 珠三角港企

部份于珠江三角洲经营的港商企业会于数年内结业，原因是部份港企乃老企业，第一代经营者退休后，第二代不愿接班；或者第二代企业主的才力和财力不足，不知道如何创新，应对新的挑战，故多选择结业。

早年港企的崛起，与地方官员的扶持密切相关。近年来，中央对经济影响力的上升，改变了港企的经营环境。部份港企在劳动力短缺和成本上升的压力下，选择搬离珠三角，迁至他省。

受访的企业表示，由于转移后的物流成本将会提高，只有较大型的企业才可以成功转移，中小型企业因无法承担物流成本而无法转移，只能结业。企业建议政府先投资珠江三角洲地区的物流配套，作为推动力，才可达致 critical mass，让中小型企业也可成功转移，避免结业。

### 1.11 专业界别

专业界别人士表示，十个专业服务行业中，不少行业超过一半的收入来自内地及澳门。由于广东排外及保护主义盛行，内地生意中珠三角占的比例反而不高。他们认为香港政府很少帮助香港专业人士争取内地业务。

香港专业服务的创收占 GDP 很低，如法律界只占 0.1%，不符合国际都会的要求。本地专业发展有助国家解决 WTO 纠纷、经济安全等问题，不能完全国际化。香港专业有很大潜力向内地发展，可对国家发展作很大贡献。但可惜基于种种具体的体制问题，现时事实上一筹莫展。

内地政府逐渐放宽对银行、会计机构在内地的经营限制，允许经营合作活动的跨境推广。香港与内地金融人才有深入交流合作。但不可否认，两地人才存在着一定的经验差异，需要克服。香港业者在内地取得经营牌照，需要有关人士全时间在内地工作，这并不现实。建议加大合营的经营方式，令香港人才可在两地流动和工作，兼顾两地业务和合作。

### 1.12 法律界

法律界希望具 15 年经验的香港律师可以豁免内地考试，直接在内地执业。准许香港律师行在内地聘请内地律师。可以在广东先行作试验，因内地律师挂牌有一定区域性。准许香港律师做内地业务，但诉讼（litigation）例外。另外，政策上可区分「真正土生土长」的香港行和外国到香港 3 年后「本地化」的香港行，政策上优待「真正」香港行以培植人才。区域上可以有限度开放：广东先行先试；业务上可以有限度开放：涉外业务如 WTO 事务、国际专利权先行先试，可具体解决广东面对反倾销诉讼束手无策的问题。此举亦不会和内地行现有业务竞争。广东省可以做仲介角色，介绍涉外业务给香港行。

### 1.13 金融

有关香港与内地的金融合作，香港与中央政府金融体系保持紧密的互动关系，如银根管理、美金与港币的固定汇率、在伪币方面管理的相互学习和经验分享。人民币在香港近乎完全流通。但中央政府对人民币完全流通存在保留态度。港币在内地的流通正在下降，主要由汇率下跌造成。人民币债券在香港的发行，涉及中央层面，目前存在着打擦边球的情况。香港特区政府在「十一五规划行动建议」提出 80 多项建议，努力争取突破。

中港金融合作属宏观领域，区域、地方的主导权较少。香港对不同区域的金融合作持实事求是、一视同仁的态度。香港希望香港的金融业能发挥经济的协作促进 (facilitation)作用，推动珠三角都会区的发展，增加实质性效益。工作包括：香港金融机构在珠三角增加更多分支机构，开展多元融资活动，对解决内地存贷差发挥作用，解决当地中小企业的融资问题。

有金融业人士认为，香港虽然被称为金融中心，但其实只有股票证券和相关衍生工具蓬勃，货币、债券、商品市场及碳交易等都做不来，因为有本土效应、经济文化和资金等问题，香港先天不足，没有竞争力。金融国际化其实无需交易所合并，国际股票行已做到国际化效果。创业板没有发展前途，主板也只有少数股票成交量高。加上难敌海外本土效应，因此吸引外国公司来港没大帮助。所以港交所只要保持上市公司的素质，就能吸引投资者在港交所买卖，股票数量并不重要。

金融机构人士建议，可跟据《「十一五」与香港发展》经济高峰会行动纲领，与广东在以下 5 方面先行先试：一、体制层面，香港与内地金融体系间建立互补、互助与互动的合作关系；二、实务层面，促进内地更多更好地使用香港金融体系，应对内地面临的各种金融挑战；三、战略层面，内地协助促进香港成为中国的一个世界级的国际金融中心；四、进一步发展证券市场；五、研究如何进一步发展香港外汇和商品交易的期货市场。

#### 1.14 保险

保险业人士指出，内地代理人制度不成熟，管理层水平低（尤其沿海城市），因此经纪普遍收入低，加上税率高、物价渐升，香港经纪没有动力回内地发展。

提议有限度开放广东市场，容许香港在广东卖香港产品，亦容许广东在内地卖广东产品。另外，国际上的一些资历认可、奖项等，如著名的「百万圆桌会议」(Million Dollar Round Table, MDRT)，正想打入中国。但这类组织收费甚贵，而且与中国文化习惯等不太合拍。以中国市场之大，从业人员数量之多，香港大有能力牵头，成立一个扎根于本土的类似组织。

## 1.15 旅游

旅游业人士指出，如果只看旅客数字，会以为香港的旅游业很兴旺，但实际上作为一个旅游点，香港从来都不是一个很吸引游客的地方，旅客数量多的主因是香港位置良好，四通八达交通方便。

受访人士认为，香港发展旅游的策略出错，过份着重大项目、大投资、大表演，如迪士尼乐园、昂坪 360、幻彩咏香江等，但却忽略真正富香港文化特色的东西，例如大排档、湾仔旧区、旺角波鞋街等等，使香港愈来愈失去独一无二的本土特色，社会失去创造力，对旅客的吸引力减低。目前香港只在饮食及购物等方面尚余少许优势，但均已被内地城市不断追赶，而且这些「优势」并无独特性，随着内地发展开放，失去本土特色的香港长远将难以再吸引游客。

在业界发展方面，政府应加强对人才的培训，提升导游行业的专业水平，杜绝不良带团手法。现时导游水准良莠不齐，特别是招待内地旅客的导游，部份导游本身来港不久，根本不能向游客介绍香港的特色，只会以「杀鸡取卵」的方式带游客购物。

## 1.16 教育

在教育方面，当局正着力容许更多内地生来港接受高等教育。目前香港的公帑资助副学位及学位课程，招收非本地生上限已提升为 20%。私营自资高等教育院校，招收非本地生上限为全院校学生总数的 10%，以前为个别课程学生人数的 10%。

非本地生可于本港做暑期工，而学期内则可在校内任兼职。非本地生以往毕业后可留港 3 个月，现在可留港一年，期间身份为非永久居民。而已离港之本港毕业非本地生，只要受雇即可回港。非本地生毕业后在香港就业，职位需符合其学历，薪金需符合相关职位市场水平。本港雇主以往要聘请外地人，需先证明无法聘请合适之本地人担任相关职位，此限制目前只适用于非本地毕业之外地人，曾就读于本地大学并于本地毕业之外地人不受此限。

关于教育枢纽的构想，有受访者指出，香港于短期内无法成为如伦敦等国际教育枢纽，只能先优化现有院校质量，吸引优质学生。大学城为初步构思，未有具体计划。各院校亦不愿意搬迁现有校舍。

树仁大学为私立大学的成功例子，珠海、恒商等亦有意愿成立大学，或会于 5 至 10 年内成事。政府可在批地及一笔过拨款等方面作出支持。政府没有主动吸引外国大学来港办分校，而即使花费大量公帑吸引外国大学办分校，从星加坡的经验来看，也不保证它们之后能自然生存。

要打造出国际教育枢纽，就必须扩大高等教育规模，增加非本地学生数量。但由于政治原因，不可能以公帑资助非本地生来港就读而不同时增加受资助本地生学额。而增加本地生学额，却会面对水准下降、学位贬值等问题。目前高考合格学生中，约 8 成半可于受资助院校就读。目前一个本科生学额，平均一年成本为 20 万，为内地的数倍，亦比国际平均为高。由于学位成本高，难以大幅增加学额。

在基础教育方面，香港的中小学正面临收生不足和杀校威胁，受访的教育界人士提议，可让国内中小学生在港就学。既然国内富人都将子弟送往外国，让他们把子弟送到香港更佳。不过亦有官员指出，非本地中小学生在港就学，居港满七年后即成香港永久居民，因此这并非单纯是教育问题，而牵涉更大范围的考虑。

## 2 访谈对象统计

类别	数目	类别	数目
政府决策局	10	政府执行部门	3
政府委员会及法定机构	2	工商团体	2
专业界别人士的团体或企业	4	公营机构	3
环保组织及工业企业	3	领事馆	1
金融及保险业企业	5	中小型企业	10
旅游业企业	1	教育界组织	1
社工界人士	1		
全部		46	