「十二・五」期間廣東經濟結構轉型與香港的機遇

行政摘要

前言

自 2008 年以來，廣東經濟結構轉型的步伐明顯加快，在行政力量和市場力量的推動下，以及在走出金融海嘯的影響之後，廣東經濟發展格局和趨勢出現重大調整。廣東省作為香港的經濟腹地，其經濟結構轉型與「十二・五」規劃的全面實施，對香港未來的產業發展，必然產生舉足輕重的影響。從現實的情況來看，這種影響是香港未來發展的挑戰，同時為香港帶來更多的新機遇。國家高度重視香港的發展，李克強副總理在訪港期間，提出了系列措施，全方支援香港與內地經貿合作。從香港長遠的競爭力而言，香港迫切需要抓緊機遇，克服挑戰，並且需要積極實現與廣東共贏的協調發展。因此，對近期廣東經濟和產業發展規劃、政策和發展趨勢進行深刻而精準的解讀，對於釐清香港經濟發展的區域背景和確定未來的產業發展路徑是十分必要的。

廣東經濟結構轉型的發展趨勢

2. 我們透過廣東經濟結構轉型的最新戰略、主導路徑、珠三角主要城市的發展定位和策略，綜合判斷廣東經濟的發展。

廣東經濟結構轉型的最新戰略

3. 廣東經濟結構轉型的最新戰略，在發展理念上，是確立科學發展觀的指導思想，在發展重點上，是明確建立現代產業體系的主要任務，在發展方向上，是突出自主創新、發展循環經濟和低碳經濟，而在發展思路上，是進一步強調國內及國際兩個市場均衡並重。

廣東經濟結構轉型的主導路徑

4. 轉型的主導路徑集中體現以下六方面：

(1) 推動自主創新 引領和帶動經濟結構轉型 ;

(2) 推進先進製造業帶動一般製造業轉型;

(3) 發展現代服務業引導一般服務業升級;

(4) 以產業鏈延伸和新興產業推動高新技術產業;

(5) 以產業集群和重大項目擴大重化工業發展規模 ; 和

(6) 以加大投資推進珠三角地區一體化。

珠三角主要城市的發展定位和策略

5. 城市的發展定位和策略分別 :

- 以廣州為國家中心城市；
- 以深圳為全國經濟中心城市；
- 以東莞為世界製造基地；
- 以珠江西岸城市在《珠三角綱要》下實現新的定位。

廣東經濟發展的綜合判斷

6. 就對過去幾年廣東經濟發展本研究有以下的綜合判斷：

- 全球經濟衰退推動廣東經濟結構轉型，
- 成本上升衝擊加速廣東經濟結構轉型，
- 生態環境剛性約束，迫使廣東經濟結構轉型，
- 社會財富增加，創造更多服務需求，
- 如果過去 10 年的發展趨勢不變，未來 10 年，廣州和深圳 GDP 的總規模，和人均 GDP 將先後全面超越香港。

廣東經濟結構轉型對香港的影響

對粵港產業合作的影響

7. 廣東經濟結構轉型對粵港產業合作的影響，主要體現以下四方面：

- 先進製造業合作的「去香港化」;
- 高新技術產業合作的香港「缺位」;
- 現代服務業合作的競爭化；
- 產品與服務市場的「國內化」和消費市場的「當地語系化」。

對穗港、深港等城際合作的影響

8. 珠三角龍頭地位的確立、中央和廣東省政府的政策支持、輕重適宜的產業格局和歷史文化、經濟地理等方面的優勢，將使廣州的城市功能和產業功能進一步提升，挑戰香港某些方面的領先優勢。而深圳需要與香港聯手，以破解其在區域經濟發展中的不利地位，並通過香港獲取持續發展的外在資源；香港也需要聯手深圳，以鞏固其在區域、國家和國際上的地位。因此未來港深關係將會是*合作大於競爭*。最為典型的港莞“前店後廠”合作模式，也會因廣東經濟結構轉型而發生改變。珠江西岸城市的*後發優勢*以及可預見的香港與其交通和聯繫的改善，將為香港與珠江西岸城市創造新的合作空間。

廣東經濟結構轉型對香港影響的總體評估

9. 由於資本依賴的不復存在、產業結構的調整、產業合作鏈條的雙向延伸等諸多變數，使廣東，尤其是珠三角城市對香港的依賴明顯弱化。按此發展趨勢，粵港產業聯繫的“離心力”將日益加大，粵港之間的城際競爭關係也會不斷加強。在新的競爭與合作態勢中找準定位，實現粵港合作的良性競爭和建造雙贏局面，是香港保持區域龍頭地位的關鍵。

廣東經濟結構轉型與粵港合作的四個平臺

10. **廣東經濟結構轉型與粵港合作平臺分別為**

(1) **CEPA 提供的政策平臺**

短期內粵港兩地至少可以從以下兩方面入手，有效利用 CEPA，包括進一步強化 CEPA 作為粵港合作國家政策平臺的功能，高度重視和充分利用，以令人滿意的實際效果，取得國家深化的支持度，從而進一步爭取更多粵港次區域合作的核心利益訴求，納入 CEPA 框架中。以及粵港共同推進 CEPA 的落實，以合作共贏的理念和共識，建立粵港利益協調機制；建立粵港對等開放機制，以彌補 CEPA 條款單向性的不足；並針對落實 CEPA 的癥結所在，雙方各自調整自己的政策。根據李克強副總理訪港的講話，粵港需積極制定切實可行的路線圖，落實「十二・五」末期內地對香港的服務貿易基本實現自由化，為內地服務業的全面開放探索路徑。

(2) 《珠三角綱要》提供的戰略平臺

這個平臺主要體現以下兩方面：

(i) 將《珠三角綱要》列為香港在區域層面強化功能、在國家層面發揮作用、在國際層面保持競爭力的重要工具，善加利用。

(ii) 將《珠三角綱要》提出的粵港合作的具體要求，列為香港區域合作的長期發展戰略，建立必要的跟蹤機制，逐步加以落實。

(3) 《粵港合作框架協議》提供的操作平臺

粵港雙方均應以更積極、更主動的態度落實《粵港合作框架協議》，並在落實過程中，雙方在發展理念、規劃建設、制度設計、政策協調等方面進行深度碰撞、互相適應與加強融合。

(4) 港深合作的創新平臺

港深合作要著眼於大局，於未來，於戰略方面。要基於兩地的雙生共贏關係，有效協調各自的利益，明確雙方各自和共同的發展目標。並根據共同的發展目標提升港深合作的層級。包括港深簽署具有更高法律效力的合作協定；和不斷創新港深合作的體制機制。

廣東經濟結構轉型與香港的機遇

11. 應對廣東經濟結構轉型，除了充分利用上述四個粵港合作的平臺外，還要善於找尋和把握廣東經濟結構轉型對香港形成挑戰中所蘊含的機遇。

(1) 要從戰略角度關注廣東經濟結構轉型

從戰略角度香港務必：

(i) 根據廣東經濟結構轉型的需求提升香港城市功能，重點是進一步強化服務經濟，充分利用自身的制度、管理、國際市場等優勢以及經濟社會等領域的先發優勢，為廣東經濟結構轉型提供其所需要的各種服務。在這個過程中，政府在政策環境設計上，許多時需要先行一步，提供更多的便利，為市場力量充分發揮作用。

(ii) 根據廣東經濟結構轉型的現實，拓展香港產業功能，盡力使香港已有的現代服務業，以及正在培育中的教育、醫療、檢測和認證、環保、創新科技、文化及創意產業等六大新興產業，能順應廣東經濟結構轉型的步伐，實現有效對接和服務。

(iii) 強化對廣東經濟結構轉型的跟進與研究，香港的有關機構 (包括政府部門、研究機構、行業協會乃至於法定機構等) 應圍繞廣東經濟結構轉型，確定重大研究課題，組成研究團隊，進行跟進性研究，在不同的發展階段，對廣東經濟結構轉型作出準確的分析、判斷、評估和預測，要關注香港自身的問題般，關注廣東經濟結構轉型的發展。

(2) 積極落實國家「十二・五」規劃對香港的定位

須加速推進粵港經濟一體化進程，高度重視納入香港核心利益的國家「十二・五」規劃。廣東包括粵港合作在內很多重大社會經濟發展事項，一定會列入國家規劃，無論是與中央的溝通，或與廣東的協調，香港需要高度關注，確保這些重大事項對粵港合作產生雙贏的效果，為香港的發展提供額外的機遇。同時， 要加速推進粵港經濟一體化進程。「一國兩制」框架下的粵港經濟一體化，是多層次、多領域、分階段的一體化進程，主要包括:

- 戰略發展方向的一體化；
- 產業、市場和消費一體化；
- 要素流動方面的基礎設施、通關、技術標準、資格互認一體化；以及
- 與之配套的社會公共服務產品供給、公共服務設施、生活服務的對接，以及管理體制機制方面，政府、市場、社會組織等的協同，經濟和社會管理法律法規的協接等。

(3) 進一步暢通粵港之間的人員流動，主要措施包括 ：

(i) 適度放寬粵港人員流動的政策，主要包括對粵港人員流動做出普惠

性安排並逐步過渡到優惠性安排；針對不同人群解決進出境簽證問題；有序推進珠三角主要城市居民「一簽多行」。

(ii) 逐步提高粵港口岸的通關能力，主要包括連接皇崗福田的兩個口岸，實現交通資源分享；逐步放開香港社會車輛進入落馬洲管制站，改造皇崗口岸至落馬洲管制站穿梭巴士運行線路，為過境旅客上下車提供便利；延長羅湖口岸節假日和週末通關服務的時間。

(iii) 持續改善粵港口岸的通關效率，主要包括推動口岸電子通關的互通共用；推行內地往來香港使用智慧通行證；推動「八達通」在珠三角地區互聯互通。

(4) 與廣東省落實建設以香港金融體系為龍頭、珠三角資源和服務為支撐的金融合作區域。積極落實李克強副總理提出的中央鞏固香港國際金融中心地位的政策：

- 全力建設香港人民幣離岸中心 (包括支持和推動香港企業使用人民幣赴內地直接投資，以及允許以人民幣境外合格機構投資者方法（即 RQFII）投資境內證券市場：
- 在發展離岸人民幣債券市場方面，在香港發行人債將作為一項長期的制度安排，並會逐步擴大發行規模；並
- 允許境內非金融企業赴香港發人債；
- 在證券市場方面，配合中央相關部門儘快在內地推出港股組合 ETF（交易所交易基金）：和
- 繼續支援內地企業到香港上市，等等。

重點推進港深金融合作，主要包括深港兩地的資本流動便捷化和資本市場一體化； 深港共建區域金融中心； 深港資金的進一步合法流動等等。同時尋求粵港金融合作領域的大膽試驗與審慎突破，主要包括尋求兩地人民幣業務合作的儘快突破；尋求逐步放寬粵港、港深金融合作的限制；和完善金融監管體系，防範金融風險。

(5) 準確判斷粵港合作趨勢，優化新界北區與大嶼山開發規劃

(i) 戰略價值

從戰略價值而言，一方面，要高度關注新界北/大嶼山地區的戰略價值；另一方面，要重點根據廣東和內地居民來港需求進行規劃建設。無論是新界北還是大嶼山地區的開發，除了充分考慮該地區的自然保育、與港島和九龍地區的功能銜接之外，關鍵是要著眼於區域經濟合作，尤其是粵港合作進行規劃和開發。 隨著粵港兩地人員往來規模的擴大和往來的頻密，港島已經不是內地(尤其是廣東居民)的唯一選擇，上水、沙田、九龍塘等地，已經成為廣東居民頻頻光顧之地；而且廣東居民來港的目的亦逐漸多元化，從早期的大量購買奢侈品，到現時更多購買日常生活用品。到港消費和娛樂休閒將會成為廣東居民日常生活的一個重要部分。 因此，新界北區和大嶼山地區的開發，要進一步融入廣東因素、深圳因素以及未來的珠三角西部城市因素，要有利於將上述地區的資源吸引到香港。

(ii) 建議可以將港深河套地區、深圳前海地區和香港邊境地區的某些部分適當「打包」，組成最佳的管理體制共同開發，打造「港深邊境自由貿易園區。只有這樣才能實現新界北區和大嶼山地區更高的戰略價值。

(6) 加快推動香港服務業進入廣東

(i) 全方位參與和介入廣東服務業的發展

未來 10 年，隨著廣東珠三角實現人均 GDP 一萬美元，並快速達到兩萬美元的階段，珠三角地區將進入快速增長期。在這一時期，珠三角地區的產業結構將會發生較大的調整，目前第二產業的佔比較高的結構將會出現變化，同時第三產業的發展將會縮小第二產業的空間。這意味著不論是投資和消費，珠三角服務業的發展將具有更大的潛力和發展空間，對服務業現實需求的增長，社會公共設施的逐步完善，均將使全社會固定資產投資，如基礎設施的建設投資、醫療教育衛生等社會公共服務業的投資、以及和企業生產設備投資和技術更新改造投資等逐漸加大，珠三角地區的生產性服務業和消費性服務業將有更大的發展空間。這個發展空間既是珠三角的，也是香港的。

(ii) 具備開拓珠三角服務業的膽量和策略

香港政府和企業，需要具備開拓珠三角服務業的膽量和策略。能否在珠三角服務業發展中準確卡位，全面參與，是關繫到香港服務業能否長期持續發展的關鍵。

(iii) 推動公營機構性質的服務

推動公營機構性質的服務 以商業原則進入廣東。從香港公營機構的職能來看，類似內地的事業單位元和部分國有企業，既有政府公共管理的職能，又實行市場化和企業化運作。這些公營機構的特殊性，決定了其在粵港合作的過程中能夠發揮重要的作用，是粵港合作可以充分利用的寶貴資源。儘管在以往的粵港合作中，這些公營機構也發揮了一定的作用，但總的來說，以往粵港合作中首先重視的是企業，隨後是政府，這些公營機構的功能尚未引起足夠的重視。因此，推動香港的公營機構與廣東各級政府對應部門的全面合作，具有重大意義。香港政府需要進一步放寬對上述機構的限制，使之成為香港服務業進入廣東的主體機構之一，在粵港合作中發揮更大、更積極的作用。

(7) 積極推動六大優勢產業深度參與廣東戰略性新興產業的發展

(i) 環保是高技術含量產業，研發成本高，香港應發揮其資訊、服務及技術研發的功能，面向廣東龐大的應用市場，發展環保產業 。

(ii) 廣東發展高新技術產業，新的產品走向國際市場的同時，產品的檢測和認證服務需求增加，香港驗証業的聲譽和獨立性得到國際認可，有助香港拓展檢測和認證在廣東地區的業務。

(iii) 香港具備國際自由港的優勢，可以為廣東高新技術產業迅速地拓展外銷市場。

(8) 及時介入廣東重點功能區的開發與建設

(i) 港深邊境「 自由貿易園區」

利用前海開發契機，打造「港深邊境自由貿易園區」， 港穗共同推動南沙經濟技術開發區；及早介入珠海橫琴地區的開發。 在中央政府支

援大力發展前海地區的前提下，可以將港深河套地區、深圳前海地區和香港邊境地區的某些部分適當「打包」，形成一個超過 20 平方公里的「特區中的特區」，建議命名為「港深邊境自由貿易園區」，根據香港與珠三角經濟融合、廣東居民來港需求、港深共同面向國際招商等方向進行規劃建設。

(ii) 內地來港人士需求將是未來發展的大趨勢

隨著粵港經濟融合程度加深，粵港人員流動更加頻繁，內地來港人士需求更趨多樣化，將是未來發展的大趨勢。 新界北區和大嶼山地區的新的發展方向之一，是要成為吸引廣東生產要素和生活要素的重要節點，成為輻射廣東更大範圍的資源要素的聚集地。在生活上，兩個地區要能夠為廣東居民提供商貿購物、餐飲酒店、休閒旅遊、文化影視等多方面的消費需求；在生產上，兩個地區的產業發展規劃要充分考慮與廣東產業發展的銜接，形成產業分工和互補，為廣東產業提供產業鏈服務，為廣東商界人士的商務往來提供便利。

(iii) 「港深邊境自由貿易園區」的設想

以新的空間和產業形態，將邊境禁區的部分開發地區與深圳的前海地區、港深河套地區一併開發，形成粵港、深港共同打造、共同管理、 面向全球的最自由、最活躍的「港深邊境自由貿易園區」。 大部分轄區內使用香港普通法、與內地的人流、物流相對流動順暢的管理體制，既能享受香港的體制優勢和國際優勢，又能享受到內地的資源優勢、人才優勢和市場優勢。在堅持環境保護和生態保育的前提下，上述「特區」將逐步開發為自由經濟區，發展高科技、旅遊、會議、展覽、商貿和出口加工等行業，吸引港商、外商和內地企業投資，由中央和特區政府賦予特殊優勢政策，使邊境雙方特別是內地的人員、原料、產品、生產設備可自由及減免稅項進出該區，最終將這個地區打造成具有全球高度競爭力的特別合作區。

(iv) 「港深邊境自由貿易園區」的建設

上述「港深邊境自由貿易園區」的設想，可以分為兩個階段建設。

i) 分別由深圳政府在前海、香港政府在邊境禁區獨立開發，但在獨立開發的過程中，加入第二階段將邊境兩邊的開發區合二為一的

終極目標，因此，在對港深兩個相對獨立的開發專案進行空間規劃、組織架構設計、產業功能選擇、管理政策和管理模式、人流物流、資金等進入模式的選擇等諸多方面，需要大量加入與對方接軌的體制安排。

ii) 在前海開發和邊境禁區開發取得一定成效，並獲得了國際投資高度認可的條件下，逐步、有序地將兩個開發專案接軌和合併管理，最終形成「港深邊境自由貿易園區」。

(9) 檢討和探索政府與市場關係及功能發揮，**創新合作機制，有效利用和整合平臺資源，不斷擴大和深化粵港合作。**

香港的自由經濟環境，政府多年以來奉行「小政府、大市場」的原則，採取積極不幹預的政策，有別於廣東的經濟體系。為應對全球金融海嘯，香港政府特別成立香港經濟機遇委員會，提出發展六大優勢產業，為香港未來的經濟發展尋求新方向，這是政府積極探索與市場的關係的有益舉措。在粵港合作方面，尤其要重視發揮政府在提供制度保障方面的作用，不斷創新粵港合作機制，擴大和深化粵港合作：

(i) 以 CEPA 為政策平臺，推進粵港經濟政策和法律法規的銜接，進一步提高和完善兩地經濟社會的治理水準，實現政策體系的有效協同；

(ii) 以《規劃綱要》為戰略平臺，準確把握粵港經濟一體化發展的共同目標、相互關係和各自定位，有效達成戰略發展目標上的共識；

(iii) 以《框架協定》為操作平臺，進一步落實和推進有關具體合作事項，確定新的合作專案，探索新的合作方式，力求在實踐中實現合作的突破；

(iv) 以聯席會議為機制平臺，提升和創新合作機制，進一步優化政府間合作機制，強化決策、諮詢、操作等層面存在的不足，培育、引導和加強民間、社會組織間的合作；

(v) 以前海和河套地區等作為創新平臺，大力推進粵港合作重點功能區合作。

結語

10. 2008-09 年的全球金融海嘯反映市場經濟並非完美無瑕，社會開始反思政府與市場的關係。另外，基於香港經濟的持續發展與粵港兩地融合息息相關，而粵港雙方的經濟體制卻有所不同，任何涉及跨境的建議，必須經中央政府原則同意，並得到兩地政府的支持與配合，才可有效執行與落實。故此，在粵港合作的過程中，確保政府在經濟發展中扮演更好角色，以引導兩地市場力量打破體制障礙、加速融合，從而締造更大的市場，至為重要。

11. 廣東經濟結構正處在轉型期，香港的產業也會因此而出現較大的調整。一個國家和地區的產業轉型和優化升級，如果沒有政府的有效引導和支持，轉型和升級成功將會難上加難，香港也是如此。因此，進一步明確的職責所在，確保政府功能的發揮與市場力量的有效配合，是香港經濟社會持續健康發展的重要保障。