

# 粵港澳大灣區支持“一帶一路”建設的挑戰及對策探討

李曉閔

**[摘要]** 粵港澳大灣區有着一個國家兩種制度、三套稅制、三種貨幣及三套法務制度的特色，因此粵港澳大灣區的融合發展在配合“一帶一路”的建設中或多或少存在着一些問題。如何在這種特殊的環境和多種制度下，使得粵港澳大灣區各地區融合發展，促進“一帶一路”的成功，是現在關鍵的難題。本文通過分析粵港澳大灣區的建立過程及地區優勢，針對該大灣區各地區因社會制度差異，帶來的貨幣、金融、觀念等多方面差異所產生的問題和困難，構想出通過改善和優化總體經濟結構、培育與吸引人才、完善稅務制度、高端職業證書互認、開放信息網絡及優化交通建設，吸引人才和商業投資等構想措施，來促使港粵澳大灣區得到穩定和融合發展。

**[關鍵詞]** 粵港澳大灣區 制度差異 融合發展

粵港澳大灣區（英文：Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area；葡萄牙語：Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau）是由廣州、東莞、深圳、惠州、佛山、肇慶、中山、珠海、江門九個相鄰的珠三角城市，以及香港特別行政區和澳門特別行政區兩個特區組成的“9+2”城市群，簡稱大灣區。<sup>①</sup> 粵港澳大灣區是國家建設的世界級城市群，是我國經濟活力最強、高度開放的區域之一，也是世界重要的四大灣區之一。大灣區目標在2022年顯著增強其綜合實力，並將在2035年形成以創新為主要支撐的經濟體系和發展模式，並實現高水平的互聯互通。

在發展粵港澳大灣區的進程上，2009年粵港澳三地政府有關部門於澳門聯合發佈《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》，為建設粵港澳大灣區展開序幕，其後，在2016年國務院就《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》提出“攜手港澳共同打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群”，並納入國家“十三五規劃”。2017年7月香港特別行政區行政長官林鄭月娥、時任澳門特別行政區行政長官崔世安、國家發展和改革委員主任何立峰、廣東省省長馬興瑞共同簽署了《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，國家主席習近平出席了簽署儀式。國務院於2019年2月18日公佈《粵港澳大灣區發展規劃綱

作者簡介：李曉閔，澳門理工學院講師、管理學博士、思路智庫理事。

① 香港特別行政區立法會秘書處資料研究組《粵港澳大灣區概況》，文件編號：FS03/17-18。

要》。自2009年開始，過去十年在國家施政政策上，多次提及推動中國大陸與港澳地區深度合作，並研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃。

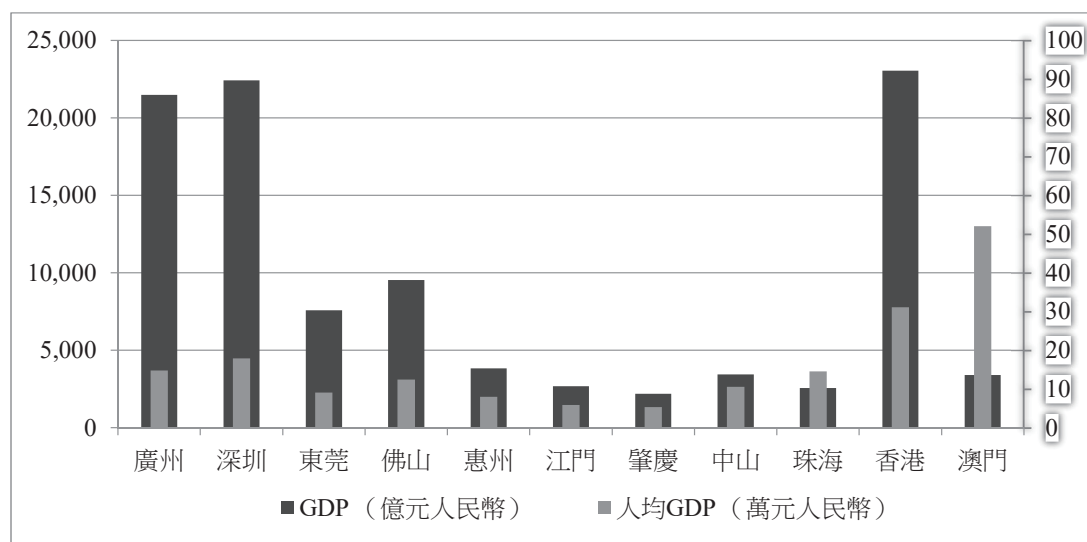
## 一、粵港澳大灣區的優勢與佈局

粵港澳大灣區有着生產總值高、經濟貿易繁忙的優勢。粵港澳大灣區“9+2”城市經濟總量佔全國的13%，<sup>①</sup>人均生產總值約為14.7萬元人民幣；2017年大灣區常住人口約有6,956萬人，生產總值約為102,258億元人民幣（表1、圖1）。

表1 港粵澳大灣區各城市經濟指標對比

城市	佔地面積（平方公里）	常住人口（萬人）	GDP（億元人民幣）	人均GDP（萬元人民幣）
廣州	7,434.40	1,449.84	21,503.20	14.83
深圳	1,996.85	1,252.83	22,438.40	17.91
東莞	2,465.00	834.25	7,582.10	9.09
佛山	3,848.49	765.67	9,549.60	12.47
惠州	11,599.00	477.70	3,830.60	8.02
江門	9,503.94	456.17	2,690.30	5.90
肇慶	15,056.00	411.54	2,200.60	5.36
中山	1,783.67	326.00	3,450.30	10.58
珠海	1,711.24	176.54	2,564.70	14.53
香港	1,104.30	740.98	23,049.10	31.11
澳門	32.80	65.31	3,400.00	52.06
粵港澳大灣區合計	56,535.69	6,956.83	102,258.90	14.70

圖1 2017年港粵澳各地區GDP與人均GDP對比



資料來源：各市2017年度國民經濟與社會發展統計公報；香港特別行政區政府統計處和澳門特別行政區政府統計暨普查局。

<sup>①</sup>《粵港澳大灣區發展建設新機遇》，2017年，<https://www.pwccn.com/zh/research-and-insights/greater-bay-area/publications/new-opportunities-for-the-guangdong-hong-kong-macau-greater-bay-area.html>。

據2017年香港特別行政區政府海事處的資料，2016年全球前十主要貨櫃港口輸送量粵港澳大灣區深圳(2,397.9萬個)、香港(1,981.3萬個)、廣州(1,885.0萬個)，排名分別為第三、第五、第七位。粵港澳大灣區的經濟總量、貨櫃港口輸送量都居於世界前列。

從粵港澳大灣區的整體佈局而言，國務院發佈《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出以香港、澳門、廣州、深圳四大中心城市作為區域發展的核心引擎，繼續發揮比較優勢“做優做強”，增強對周邊區域發展的輻射帶動作用，港粵澳大灣區各城市各有其特色優勢(表2)。

A. 香港：鞏固和提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐地位、國際資產管理中心及風險管理中心功能，推動金融、商貿、物流、專業服務等向高端高增值方面發展，大力發展創新及科技事業，培育新興產業，建設亞太區國際法律及爭議解決服務中心，打造更具競爭力的國際大都會。

B. 澳門：建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，促進經濟適度多元發展，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。

C. 廣州：充分發揮國家中心城市和綜合性門戶城市引領作用，全面增強國際商貿中心、綜合交通樞紐功能，培育提升科技教育文化中心功能，着力建設國際大都市。

D. 深圳：發揮作為經濟特區、全國性經濟中心城市和國家創新型城市的引領作用，加快建成現代化國際化城市，努力成為具有世界影響力的創新創意之都。

E. 支持珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶等城市充分發揮自身優勢，深化改革創新，增強城市綜合實力，形成特色鮮明、功能互補、具有競爭力的重點節點城市。

表2 港粵澳大灣區各城市優勢特色

大灣區城市	城市優勢特色
香港	國際金融、航運、貿易中心
澳門	世界旅遊休閒中心、與葡語區合作平台
廣州	全省的政治經濟中心及交通樞紐
深圳	全國高新技術研發和製造中心
珠海	為內地唯一與香港、澳門同時陸路相連的城市
佛山	全國製造業及民營企業一線城市
惠州	石油化工及電子資訊產業基地
東莞	世界知名製造業基地
中山	家電、服裝、燈飾、傢俱等專業鎮集群
江門	汽車裝備及摩托車產業基地
肇慶	全省糧食主產區、連接大西南樞紐門戶城市

資料來源：香港特別行政區立法會秘書處資料研究組2018。

## 二、存在的問題與解決的構想

現今有四大灣區：<sup>①</sup> 紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區和粵港澳大灣區。其他三大灣區均是一國一制度，對於它們整個經濟、文化、法律、社會等方面規劃和施行都相對暢通，畢竟其價值觀念、貨幣稅制、社會制度都在同一個“框體”下。反觀粵港澳大灣區，其與另外世界三大灣區的不同之處是兩種制度、三套稅制、三套貨幣制度，在不同的和特殊的體制和觀念認知下，<sup>②</sup> 粵港澳大灣區中的兩個特別行政區與珠三角九個城市間的融合必然會有問題和困難。若果不正視這些問題並予以解決，將會不利於大灣區的功能發揮。

### （一）第三產業相對不平均和相對其他三大灣區落後

從經濟規模來看，粵港澳大灣區GDP比三藩市灣區要高，但落後於紐約灣區和東京灣區。通過粵港澳大灣區與東京灣區、紐約灣區、三藩市灣區的經濟情況對比（表3），綜觀人均GDP，粵港澳大灣區遠落後於其他三大灣區，從側面可反映出大灣區大多數還是以勞動力密集產業為主，仍然處於價值相對低的製造業位置。其他三大灣區的產業結構佔比80%以上皆為第三產業，粵港澳大灣區第三產業GDP比重為62.2%，是四大灣區中最低。

表3 2015年粵港澳大灣區與世界三大灣區經濟情況對比

項目	粵港澳灣區	東京灣區	紐約灣區	三藩市灣區
常住人口（萬人）	6,671	4,347	2,340	715
土地面積（萬平方公里）	5.65	3.68	2.15	1.79
GDP（萬美元）	1.36	1.86	1.45	0.82
人均GDP（萬美元）	2.04	4.14	5.98	11.19
第三產業比重（%）	62.00	83.00	89.50	82.00
主要產業	高新科技、製造業、金融服務	先進製造業、批發零售業	金融服務、醫療保健、房地產	高新科技、互聯網

資料來源：中國（深圳）綜合開發研究院。

在粵港澳大灣區內，兩個特別行政區與其他九個城市的產業結構佔地區生產總值比重也區別甚大。<sup>③</sup> 如要提高第三產業，本文有以下建議：

（1）產業升級轉型。對於一些能源損耗大、廢物廢氣廢水排放厲害的生產企業，大灣區內各相關部門應給予相關互利政策，以配合其積極轉型升級、提高資源的有效利用率和促進資源的合理配置為方向。

（2）加速發展和支持鼓勵灣區內新興的第三產業。對於新興科技、金融資訊、商貿物流等的新興產業，在政策上應予以鼓勵和支持，對於落戶了大灣區內的新興科技產業，應給予大力的支持。

① 《國際四大灣區經濟總量和產業等比較》，粵港澳大灣區年鑑編纂委員會編：《粵港澳大灣區年鑑》，北京：方志出版社，2019年，第366—370頁。

② 龍建輝：《香港融入國家開放發展的路徑與協同策略研究》，《廣東社會科學》（廣州）2018年第4期，第95—101頁。

③ 楊新榮、楊勇軍：《粵港澳大灣區第三產業發展的對策建議》，《新經濟》（廣州）2017年第10期，第33—37頁。

(3) 透過產業結構的轉型，有助運用粵港澳大灣區的地區優勢，促使中國與世界各國的旅遊、經貿及新興科技產業等多方面的交流與互通，提升第三產業的佔比和品質，有助於總體經濟結構的優化和升級，是經濟社會全面、協調、持續發展的重要因素。

## (二) 人才佔比率相對低

無論是企業還是國家的發展，都離不開人才。未來的競爭，最後還是人才的競爭，如何讓粵港澳大灣區吸引人才、引進人才、留住人才、發揮人才，是現今面對的難題之一。眾所周知，粵港澳大灣區內各城市都推行人才落戶計劃，但如何令兩特區甚至海外更高端人才、創業青年、企業家商家進入大灣區內發展？

粵港澳大灣區現在有一些問題，首先，粵港澳大灣區相對其他灣區的城市吸引力和人才競爭力較低。由歐洲工商管理學院 (INSEAD)、瑞士阿第克公司 (ADECCO)、塔塔通訊 (TATA communication) 2018 年聯合發佈的《2018 年全球人才競爭力指數報告》、《全球人才競爭力指數 (GTCI) 報告》中，深圳和廣州分別位於 73 和 77 位，<sup>①</sup> 反觀其他大灣區的城市：東京 (第 12 名)、三藩市 (第 8 名)、紐約 (第 26 名) 等都位於全球前三十名內 (表 4)。其次，粵港澳大灣區受高等教育的人才比重偏低。截止於 2016 年，粵港澳大灣區高校總數為 173 所，低於紐約灣區的 227 所高校。根據 2015 年抽樣調查中，在粵港澳大灣區中接受過高等教育人數有 1,187 萬人，高等教育勞動力佔所有勞動力的比重大概為 17.47%，相對東京灣區 (36.7%)、紐約灣區 (42%) 和三藩市灣區 (46%)，是最為落後的，比其他發達國家也相對落後。<sup>②</sup> 為了吸引人才走進大灣區發展，大灣區的制度及建設等多方面的優化均至關重要，這樣才能塑造一個能夠留住人才、發揮人才的生活空間。要把人才留在大灣區，本文認為：

(1) 對於人才和創業青年來說，必須達到兩個層面：衣食住行以及人生價值的體現。如果令高端人才或創業才俊在衣食住行達不到基本生活標準而去談理想，這是不切實際的空談。

(2) 對於企業家、商家來說，必須有財富的持續增值和個人價值的持續增值這兩方面。財富持續增值，簡單來說就是投資所得的資產；個人價值的增值，就是個人能力的提升，以及增加自己所能回饋社會的價值。

表 4 2018 年全球城市人才競爭力指數排名 (灣區部分城市)

城市	得分	世界排名
三藩市	63.4	8
東京	60.2	12
紐約	55	26
深圳	34.7	73
廣州	33.9	77

資料來源：《全球人才競爭力指數 (GTCI) 報告》2018。

① 全球化智庫 (CCG) 南方國際人才研究院：《粵港澳大灣區人才發展報告 2018.12》，<http://www.ccg.org.cn/dianzizazhi/yuegangao201812.pdf>。

② 盧文彬：《灣區經濟：探索與實踐》，北京：社會科學文獻出版社，2018 年。

### (三) 三種稅制阻礙特區群眾在大灣區其他城市發展

我國由1999年12月20日澳門回歸祖國後，就長期並存三種稅收制度。<sup>①</sup>現在國內個人所得稅最高為45%，反觀香港特別行政區目前薪俸稅實行最高為15%稅率，澳門特別行政區職業稅實行最高12%的稅率。<sup>②</sup>國內稅率相對兩個特別行政區過高，在很大程度上影響了港澳群眾來大灣區其他九個城市就業的積極性。如何解決三地稅制問題，吸引港澳群眾於大灣區其他九個城市就業？本文提出以下構想：

(1) 嘗試大灣區試點積分降稅構想。在大灣區其他九個城市就業的港澳群眾，可試點採用積分降稅制度。其一，港澳群眾在大灣區內工作滿一定的年份或日期，可以稅率降予同等原戶籍（譬如香港戶籍則享受香港同等稅率）；其二，在大灣區內就業的港澳群眾社保滿一定年份（積分），亦可享受同等的降稅優惠。

(2) 高端人才降稅構想。對於兩特別行政區的高端人才、尖端技術人才在大灣區其他城市就業等，可嘗試採用單一原籍稅制（如香港戶籍則可享受香港同等稅率）。

另外，逐步減少或取消三地間貨物貿易關稅與非關稅壁壘，有利於三地貿易自由化和一體化。<sup>③</sup>廣東與香港、澳門的經濟鏈複雜，且三者之間的利益關係越來越緊密，各地區之間需要一個更加穩定和安全的經濟環境，以促使廣東與香港、澳門兩特別行政區的經濟合作、融合發展。因此，需要調整三者之間的地區管理方式，來促進三地之間的穩定和安全融合發展。<sup>④</sup>

### (四) 對於醫療和教育等高端執業證書互認

對於醫療和教育類的高端執業證書互認問題，需要通過粵港澳大灣區相關部門達成共識，實現知識互學融通、證書互認流通。提高粵港澳大灣區人才的知識水平，提高粵港澳大灣區高端人才專業證書的國際性水平，以促進粵港澳大灣區醫療、教育共同快速進步，也解決大灣區內醫療不均衡、教育不對稱等問題。

例如，粵港澳大灣區內九個城市的甲等醫院或高等醫護院校可出台與香港、澳門醫護類同等的國際證書考試，也在九個城市內可派遣高等專業人才於香港、澳門的大型綜合醫院或高等醫護院校學習相關臨床醫護專業知識，取得國際相關專業證書亦可在粵港澳大灣區任何城市就業。同樣，香港、澳門的高端專業醫護人才亦可在粵港澳大灣區任何城市就業，並享受同等福利和待遇。

聯合辦學、學術交流、民間學者互動等等都可以促進粵港澳大灣區教育方面的進度和共融。N. Sharif 和 H-H. H. Tang 在2014年探索了香港與深圳的創新教育戰略三螺旋模型，即大學—企業—政府互動，發揮香港大學教育的優勢，促進政府和其他機構、企業之

① 劉亞光：《中國內地、香港及澳門稅制比較研究》，《遼寧稅務高等專科學校學報》（大連）2000年第1期，第15—18頁。

② 資料來源：中華人民共和國稅務總局、香港特別行政區稅務局和澳門特別行政區財政局。

③ 李邨、鄭莎莉、梁育填：《貿易促進下的粵港澳大灣區一體化發展》，《熱帶地理》（廣州）2017年第6期，第792—801頁。

④ Xiaoling MA, "Economic Integration and the Environmental Legal System for the Hong Kong-Guangdong region," in Anthony G. O. Yeh, Victor Fung-shuen Sit, Guanghan Chen, Yunyuan Zhou (eds.), *Developing a Competitive Pearl River Delta in South China under One Country Two Systems*, Hong Kong University Press, 2006, pp. 382-396.

間的創新合作，促進粵港澳大灣區的共融發展。<sup>①</sup>香港和深圳聯合辦學或建立研究機構，可進行知識交流、技術交流。以香港中文大學（深圳）、香港城市大學深圳研究院等為例，其成功促使各地的知識轉移、科學成果轉移更加暢通。

#### （五）信息網絡互通與開放程度

基於我國國情等原因，我國互聯網有限度地和全球網絡互聯。也正基於此原因，在大灣區內九個城市就業或旅遊營商的港澳台同胞，都是有限度地接收部分國外的信息。也有港澳群眾反映來到內地不能用手機瀏覽香港、澳門的財政新聞、股票信息，甚至一些特區政府部門網站也不能打開。這也相對地影響大灣區就業落戶的積極性。在解決基於信息自由流通的問題上，可以嘗試以下構想：

（1）兩個特別行政區可以用戶籍者本身手機段號碼在灣區內開通新的機段號碼，即可流覽全球各地網絡。

（2）可以先開放粵港澳大灣區內的局部網絡，灣區內的群眾可以流覽香港特別行政區和澳門特別行政區的公共機構、法務部門、經濟信息等等網絡資訊。

#### （六）交通建設與優化

現時港珠澳大橋已經通車了，南沙大橋（虎門二橋）亦已於2019年4月2日通車，<sup>②</sup>廣深港高速鐵路香港段也於2018年開始運行了，對於粵港澳大灣區的人流、物流等方面十分便利。

其中2018年出台的《港澳台居民居住證申領發放辦法》，是在已實行一系列惠及港澳台居民政策基礎上，推出的一項實實在在的便民惠民措施，目的就是要讓港澳台居民能夠在居住地享受到與內地（大陸）居民基本相同的公共服務和便利。在建設及優化交通方面的構想如下：

（1）粵港澳大灣區三地駕照的融通。繼續深化和優化駕駛人駕駛證的通行互認，降低三地汽車牌的通行的困難。

（2）優化乘坐各種交通運輸工具的便利程度。國務院辦公廳於2018年8月19日發佈的《港澳台居民居住證申領發放辦法》就清楚闡述“可以享受在居住地辦理機動車登記、申領機動車駕駛證、乘坐國內航班、火車等交通運輸工具”。這也基本解決粵港澳大灣區內乘坐各種交通運輸工具的問題。但相對網絡購票、乘坐中轉等繁瑣問題，是將要進一步優化。

交通建設的配備及有關制度的優化，將能實實在在地為走進粵港澳大灣區發展的居民提供生活的便利，亦有助於促進地區的整體發展進程。

① N. Sharif, H-H. H. Tang, “New Trends in Innovation Strategy at Chinese Universities in Hong Kong and Shenzhen,” *International Journal of Technology Management*, Vol. 65 (2014), pp. 300-318.

② 《虎門二橋項目預計4月2日下午通車》，2019年3月26日，中國新聞網，<http://www.gd.chinanews.com/2019/2019-03-26/2/402409.shtml>。

### 三、總結

綜觀粵港澳大灣區在“一帶一路”的建設中，有着重要的樞紐作用。在一國兩制的“框架”下，由珠三角九個城市和兩個特別行政區組成的粵港澳大灣區，在過去十年綜合發展中，不僅鞏固了各個城市自身的優勢，亦促進了城市間互相合作及持續融合發展。

粵港澳大灣區有別於另外世界三大灣區，其有着兩種制度、三套稅制、三套貨幣制度的特點，這個發展特色有助於發揮兩個特別行政區的地區優勢，與國外城市進行旅遊貿易等發展，帶動整個粵港澳大灣區走上國際平台。同時，因制度、貨幣、金融、觀念等多方面差異，亦給粵港澳大灣區的穩定及融合發展帶來不明確的阻礙和困難。

從粵港澳大灣區的整體規劃及發展上，因應產業結構、人才發展、稅務制度、醫療教育、信息網絡及交通建設等六個方面，本篇嘗試構想循序漸進的城市融合及發展方向，以發揮大灣區的功能及有利於長期穩定發展。

在粵港澳大灣區的整體發展上，除了鞏固各城市的優勢特色及持續發展外，在整體的產業結構上需加大力度支持第三產業的發展，將原有產業升級轉型，鼓勵新興科技產業落戶粵港澳大灣區，深化粵港澳大灣區面向國際的城市形象，有助總體經濟結構的優化及提升。

而在珠三角九個城市和兩個特別行政區聯通合作、共融發展的進程上，需合理培育與吸引人才，使其個人價值和社會價值得以穩定持續增值；逐步完善稅務制度、醫療教育等高端職業證書互認、優化信息網絡及交通建設等方面，以促使港粵澳大灣區穩定和融合發展。

透過逐步完善稅務制度及構建高端執業證書的互認機制，將有助吸引人才走進大灣區發展，而網絡的開放及交通建設的優化，能促使粵港澳大灣區進一步走向國際化，發揮粵港澳大灣區在“一帶一路”建設上的重要樞紐作用，並為世界大灣區樹立出色的發展榜樣。

[ 責任編輯 陳超敏 ]