

新形勢下港府治理需要新思維

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2024年4月24日

中央港澳辦主任夏寶龍4月15日在「全民國家安全教育日」活動致詞，對香港實現由治及興提出五個「需要」。前四點分別是需要守牢國家安全的底線；需要更加堅定「一國兩制」，充分發揮「一國兩制」對香港繁榮穩定的根本保障作用；需要把香港的獨特地位和優勢鞏固好、發揮好；需要更好融入國家發展大局。這四點非常重要，也在過去多次提及。

然而其特別值得注意的是夏主任提的第五個需要，即需要主動適應新形勢新挑戰、展現新擔當，在積極作為、創新創造中實現香港新飛躍。當今世界風雲變幻，香港的內外部環境也在發生深刻變化。

未來需要「多用新思維、新辦法、新路徑解決面臨的問題」。這「三個新」實際上是在談政府治理的創新，在新形勢和新問題下需要執政團隊創新管治思維和方式。

這一點其實是非常重要的。因為當前大的政治環境已經穩定下來，在順利通過《維護國家安全條例》，進一步築牢國家安全屏障之後，發展經濟、改善民生成為當前特區政府最核心的工作。社會對此也已經形成了共識。但在解決經濟發展和民生問題這方面，目前香港更多地還是用舊模式、舊思維和舊辦法去處理。

助力人民幣國際化

當然，這與整個香港的管治系統大部分還是港英時期遺留下來的「小政府體制」有關。因為當時真正的統治者是英國人，英國進行「殖民統治」的時候並不是從當地人長遠的利益考慮，而是以如何利用好香港來為英國創造最大利益為出發點。雖然在「殖民統治」下英國人也會處理經濟發展問題，但其中一個重要的考慮是，香港本地要產生足夠的稅務收入，不能成為英國的負擔。在英國人統治後期，也開始處理一些民生問題，但其本質上還是為了統治穩定，防止港人反抗「殖民統治」。

而現在特區政府自己當家作主，其主動謀劃香港長遠發展、服務香港利益的戰略目標是與港英政府戰略思維的出發點完全不同的。但是由於過去香港政府的管治訓練體系都是英國人留下來的模式，所以往往長於做技術性的細節，而短於做大的戰略謀劃。正是在這樣的情況下，夏主任所講的「三個新」是非常有針對性的。尤其是在新的國際環境和變局之下，「不能用昨天的老眼光看待今天的新形勢，不能用昨天的舊思維解決今天的新問題」。那麼，在既有優勢面對新形勢新問題時應該如何用新思維

應對呢？

夏主任在講話中指出，香港傳統優勢不是一成不變的，「金字招牌」也不是一勞永逸的。金融中心是香港最大的「金字招牌」，但是其在今天也遇到了新的挑戰。目前香港股市的市值處於歷史上偏低的時期，當然，其中有一部分原因涉及歐美資金流走，眼下的低值也不能反映香港發展的基本面。但香港金融業的發展在周期性問題之外，其模式上還存在着結構性的問題。傳統香港的金融運營模式過於依賴西方歐美資本，但在如今的國際大變局之下，寄希望於歐美資本短期內大規模回流是不可能的。在這種情況下，香港需要用新的戰略思維來推動金融業取得新發展，而其中的關鍵是培育壯大人民幣離岸市場。

2024 年初，習主席在省部級主要領導幹部推動金融高品質發展專題研討班提出建設「金融強國」需要強大的貨幣。強大的貨幣意味着人民幣成為全球最重要的貨幣之一，儘管這個過程還需經歷較長時間，但香港要主動思考自身扮演的角色。實際上，當未來人民幣成為全球最重要的貨幣之一時，香港應該起到類似今天倫敦在離岸美元市場的作用。目前，國家在人民幣國際化的進程中愈來愈鼓勵外方持有人民幣，而由於內地實施資本管制且國際市場上人民幣的用途也相對有限，所以香港有必要利用自由港優勢來提升外國投資者持有人民幣的誘因。雖然今天香港是最大的離岸人民幣市場，但香港的離岸人民幣存款不過一萬億元左右，相比內地 M2 達 300 萬億元人民幣的規模差距甚遠，市場上交易的人民幣產品和規模也相對有限，未來需要一個更大規模、交易更活躍的離岸人民幣市場。

具體而言可以從四方面入手。第一是完善人民幣計價股票市場，適時發展人民幣計價股票 IPO 市場。譬如，擴大港交所人民幣計價股票規模、提高中資造市商數量、擇時推出人民幣計價股票在一級發行市場的上市集資等等。第二是提高離岸人民幣債券市場多樣性和提升市場化程度，豐富離岸人民幣債券市場多樣性，鼓勵更多境內優質發債人來港發債。第三是開展全球人民幣債券回購業務。香港可以進一步吸引世界各大離岸人民幣中心和更多持有中國債券的國家或地區央行參與，將其總量龐大且足夠分散的人民幣債券作為抵押品，進行人民幣拆借交易。同時也有必要繼續優化和完善「債券通」功能，盡快將其交易擴展至回購業務。第四是豐富人民幣衍生產品，為不同風險偏好投資者提供更多選擇。未來可以開發人民幣債券、人民幣指數和人民幣股票或 ETF 的期貨/期權等，直接與人民幣證券產品掛鉤的人民幣風險管理工具，在吸引不同風險偏好投資者的同時，也能夠助力人民幣國際化進程。

航運業也是香港傳統的優勢產業，曾經一度雄踞全球最大的貨櫃碼頭之首。然而，國際航運界研究機構 Alphaliner 最新數據顯示，香港貨櫃碼頭吞吐量連續 7 年下跌，2023 年更是有記錄來首次跌出全球十大貨櫃港口之列，排名第 11 位。當然，特區政府也解釋了該機構在統計方法的問題，其將洛杉磯港和長灘港合併為一個港口計算，導致香港被擠出。不過，現在最重要的不是第十位還是第十一位的問題，而是背後深

刻的結構性變化。

在「中國+1」的大背景下，為規避不可抗力和監管風險、節約人力成本，許多原先投資於中國的產業發生了轉移，很多生產線轉移到東南亞的新興經濟體。特別是對過去以出口加工貿易為主的珠三角地區，產業轉移的影響更加深刻。如果留意去年世界前十大港口的增長速度，除了大幅下跌的香港，其實同處華南地區的深圳港（-0.5%）和廣州港（1.8%）的增速在其中也排名倒數。這是外部環境導致大灣區經濟模式發生了轉變。而在大灣區內部，香港港口碼頭的價格比周邊深圳和廣州的港口成本貴是不爭的事實。雖然香港港口的清關效率高一點，但成本的長期劣勢還是制約了香港航運發展。在這樣的內外部大趨勢下，發展航運也需要新的思維來應對大格局的變化。

一方面，未來需要積極推進航運服務業轉型。香港可以依靠自身的金融業基礎和良好的法律保障，參考倫敦的模式在船舶融資、海事保險、航運仲裁、新能源等方面入手來轉型以提升競爭力。另一方面，可以推動大灣區共享港口設施。參考上海和浙江共同開發建設洋山港的模式，探索將葵涌港和深圳西部的蛇口大鏟灣港區搬到桂山島建設一個新的深水港區。同時還可以加強與珠海和澳門的合作，將其現有的航運貨櫃碼頭也轉移到桂山港，打造一個四城共建的全新智能化國際自由深水港。

在處理好舊優勢的基礎上，香港還應努力培育新的經濟增長點，而這也離不開新思維。過去政府支援業界或新產業的發展往往是以簡單的「派錢」為主要手段，更重視程序的公平公正，而沒有以結果為導向，重視政策對產業最終進步產生的實際效果。因為香港政府過去沒有制定產業政策的經驗，所以在推動產業發展方面的政策制定上還需要更多地借鑑學習其他地方的經驗。即使是像美國這樣過去鼓吹自由化的經濟體，在發展晶片產業的時候，也出台了《晶片法案》，實施了大量的補貼及刺激政策。甚至美國還使用政治手段逼迫台積電、三星等晶片龍頭企業在其本土設廠生產。香港在政府引導產業發展方面才剛剛起步，未來還可以更多地用新思維來制定產業支持政策。

另外，在涉及北部都會區發展等重大項目和土地、房屋等重大民生問題時也需要有新思維。如果以老套路老思維來推進這些，雖然政府很努力做，但仍然需要很長時間的時間來完成。在以前的模式下，如果打造一個「新市鎮」，從規劃到市民入住需要花費十幾二十年的時間。

北都「特區」開放外勞

以北部都會區的建設為例，它不僅關係香港經濟發展和創科等新產業培育，同時也是關乎解決房屋問題的重大平台。然而，北都在舊的發展思維下存在五大問題。一是整體規劃缺乏國家戰略高度的思維；二是仍然沿用舊有「新市鎮」的開發模式；三是成熟的產業政策尚未成形；四是規劃、收地、環評等行政程式繁瑣；五是本地工程建設

能力嚴重不足。

未來應該探索用新思維來建設北都，比如不採用傳統由政府「收地再賣出」的開發模式，而是參考內地的「城中村」開發模式。由香港與內地甚至海外具相當實力的政府投資公司合作成立開發公司負責收地開發，考慮允許土地業權人（不論是地產商還是原居民）以「地權換公司股權」的方式入股開發公司，通過多方共享未來建設成果來激勵整體建設進程提速。同時，在北部都會區的特定區域可以開放外勞參與建設，打造特區中的「特區」，進一步加快工程建設速度。總之，無論是在鞏固提升舊優勢、培育新經濟增長點，還是重大發展項目、改善重大問題上，政府都需要形成新的管治思維和模式。

如今大家都同意要着力發展經濟、改善民生，但在大的變局下要如何做才能令香港真正突破目前的困境？夏寶龍主任的講話其實已經非常有針對性地點出了未來的關鍵與方向，執政團隊需要不斷創新思維，突破舊的發展模式，帶領香港繼續向前。