

# 强化制度创新，促进粤港澳大湾区金融一体化

战明华 易行健

(广州华南财富管理中心研究基地、广东外语外贸大学金融学院)

纵观全球三大湾区的发展，金融是重要的引擎动力。这些湾区也均形成了以第三产业为主导，产业互补、错位发展的多核格局和金融一体化的城市群体系。与世界三大湾区不同，粤港澳大湾区金融一体化面临的最重要的特点是，这一进程须在不同行政体制架构下完成。这一特点决定了强化制度创新是促进粤港澳大湾区金融一体化进程的关键。

## 一、粤港澳大湾区金融一体化发展过程的特点

### 1、“一国两制、三个关税区和三种法律体系”特征

不同于其他三大湾区，粤港澳大湾区存在“一国两制、三个关税区和三种法律体系”、“三套监管体系，多个监管主体”的特征，湾区11个城市区域发展不平衡，人均GDP差距较大，粤港澳地区的制度差异性明显。一方面，经济体制的这种差异性可以在区域合作中产生制度互补收益。“一国两制”保证了香港、澳门自由港和单独关税区的地位、高度开放与国际化营商环境，使港澳在国家对外开放和经济发展中发挥国内其他城市无法替代的作用。另一方面，这种制度差异性也会在湾区区域合作中产生制度摩擦与成本，成为推进大湾区建设和合作的挑战。因此需要政府部门通过合理

可行的制度安排推进区域合作，发挥多体制的优势并保证其监管有效性。

## 2、早期金融合作多以民间力量推动，政府部门作用缺失

改革开放初期，凭借同根同源地缘联系的先天优势，粤港澳三地的金融联系首先由民间自发形成。三地政府部门在跨境合作中未能发挥主体职能，制度安排缺失。港澳相继回归后，这种情况有所好转。2003年以来签署和实施的CEPA及其补充协议逐步构建了粤港澳经贸合作的规则体系和制度框架。同时，在“一国两制”下地方政府之间的合作关系也日趋紧密，2008年底国务院发布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》后，《粤港合作框架协议》和《粤港澳合作框架协议》等一系列制度性文件相继签署。这些正式制度安排为港澳回归后的粤港澳合作提供了制度基础，也为粤港澳大湾区的深化合作提供了制度保障。2017年《深化港澳合作 推进大湾区建设框架协议》签署，标志着粤港澳大湾区一体化建设进入全面推进阶段。2019年2月18日《粤港澳大湾区发展规划纲要》正式公开发布，这份纲领性文件对粤港澳大湾区的战略定位、发展目标、空间布局等方面作了全面规划，为湾区进一步发展指明了方向。

## 二、推动金融一体化的国际湾区经验

### 1、建立多层次区域空间整合协调机制

纽约湾区的发展得益于非官方非盈利组织——纽约区域规划协会（RPA）分别在1929年、1968年、1996年、2014年四次发布纽约湾区区域发展规划。旧金山湾区从1950年起就先后建立了各种区域治理协调机制，帮助协调区域问题，在基础设施、生态保护、空气质量等方面推动湾区的均衡和协调发展；东京湾区的发展离不开日本政府1958年至1999年相继推出的五次东京都市圈规划。国际一流湾区的发展经验表明，区域层面空间整合协调机制极端重要，政府或者民间的组织均能对区域空间整合形成裨益。

## 2、完善湾区城市功能分工体系

纽约湾区和东京湾区的形成发展离不开完善的城市体系，它是湾区发挥规模经济效应的基础。湾区中各个城市由于历史原因、区位优势或政府规划等原因，按照不同的发展特色和发展规模确立了不同的经济发展定位，使整个湾区经济能协调发展。例如，纽约湾区作为发展最成熟的湾区之一，有着完善的城市分工体系。其中，纽约市作为区域中的金融中心，以其金融、保险和生产服务业为支柱产业，为湾区其他城市提供了发展必须的资金、信息、服务的支持，尤其是其强大的融资能力为纽约都市圈内的各个行业提供了巨额的保证资金，为区域内的发展起到了积极的推动作用。华盛顿作为政治中心，为湾区提供最新的全球政治和经济信息，有利于湾区城市把握发展机遇。波士顿作为高科技产业中心

和人才中心，为湾区提供科技技术和人才支持。国际一流湾区的发展经验表明，完善的城市体系有助于各个城市产业错位发展，形成湾区城市间的优势互补，从而加速整个湾区的经济发展。

### 3、建设发达的通讯设施和交通网络

纽约湾区拥有全球最先进的通讯设备和最快速的通讯速度，同时，湾区拥有三大主要机场（JFK、LGA、EWR）和三条铁路系统（LIRR、NJT、MNRR），湾区内不同区域可以实现方便快捷的信息和人员互通。东京湾区有着 14 条城市地下轨道交通线，以及京滨东北线、中央线、总武线等过境铁路和各类轨道交通，构成了四通八达的轨道交通网络。旧金山湾区拥有着 4 个快速过境铁路系统（BART、Muni、Caltrain、VTA）分别覆盖 4 个子区域。三大湾区的通讯和交通网络十分发达，大大提高了城市群资源和人员的流通速度，提高了湾区的一体化程度。国际一流湾区的发展经验表明，建设辐射国内外的世界级国际航运、海运物流中心和湾区内部高速公路、高速铁路、城际轨道交通，有利于加强湾区互联互通的能力，进而提升湾区整体经济实力。

## 二、粤港澳大湾区制度创新的政策建议

### 1、构建一体化的市场机制

在“一国两制”的背景下，粤港澳三地需要发挥优势、补足短板，寻求湾区市场经济体制的趋同点，减小深层次市场体制差异对湾区经济要素自由流通的负面影响。尤其是湾区各城市需要在商事登记、行政审批、跨境监管、司法执行、知识产权保护等领域全方位提升营商便利化水平。充分发挥CEPA和广东自贸试验区的制度创新优势，在CEPA框架下深化湾区“三个关税区域”之间的贸易投资便利化合作，减少跨境要素流通障碍。

## 2、创新大湾区法律争端仲裁机制

在我国现有法律的基础上，积极借鉴欧盟“仲裁公约”中的仲裁机制，在粤港澳大湾区设立专门的法律争端解决机构，由争端解决机构对大湾区建设中出现的争端做出专业裁决，公正、有效地解决跨区域法律争议。为大湾区合作提供法律基础及实施机制。依据法定程序解决人流、物流、资金流、信息流在大湾区一体化市场上流通所面临的障碍与争端，为大湾区一体化市场的经营者提供高效的执法和司法保障，降低经营风险。

## 3、创新大湾区区域合作机制

在已有的粤港澳大湾区合作平台的基础上，需要进一步发挥粤港澳联席会议制度和各类专责小组的功能，构建粤港澳三地政府层面的协调机制和对话框架，妥善安排粤港澳大湾区基础设施建设、科技装备设施布局、重点产业创新合作

等方面的合作问题。在粤港澳大湾区跨境协商机制建立后，应加快落实湾区内对外贸易、金融服务、公共服务等方面的具体合作安排，切实做到各城市统一规划、分头实施和共同监督。在深港试点建设国际金融服务中心、高科技产业中心和航运物流中心，以前海为试验区全面深化深港在产业、科技、文化等领域合作，同时推动构建多渠道多层次制度化的深港合作协调机制和利益共享长效机制。

#### 4、创新构建大湾区税收合作机制

随着粤港澳大湾区建设的推进，建议进一步深化粤港澳三地的税收合作，创新构建大湾区税收合作机制，减少由于税制差异而产生的双重征税、逃税避税、涉税争议等问题对大湾区建设的影响。近年来，内地与澳门、香港特别行政区政府签署了《关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的安排》《关于建立更紧密经贸关系的安排》等协议来推动粤港澳三地的税收合作，已经取得了一定成效。在此基础上，本文提出：第一，政府应继续调整和优化内地增值税税率，推进增值税由三档税率简并为两档税率，并制定适应电子商务时代的增值税合作措施。第二，进一步深化企业所得税的合作协议框架，增添有利于避免双重征税、逃税避税的条款。扩大企业所得税优惠目录的适用范围。进一步扩大横琴、前海新区已有的企业所得税优惠目录的适用范围，对粤港澳大湾区内的鼓励类港澳企业按照 15% 税率征收企业所得税，以

吸引更多港澳企业到粤港澳大湾区发展。第三，对在粤港澳大湾区内工作的港澳人才，按实际缴纳的个人所得税税款与其个人所得按照港澳地区税法测算的应纳税款的差额给予补贴，以减轻税负差异对其薪酬的影响。第四，推动《关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）的升级，继续扩大港澳货物零关税的优惠范围直至取消关税。

## 5、创新搭建港澳离岸市场与内地在岸市场合作框架

大湾区离岸在岸市场对接是个重要课题，建议粤港澳三地政府共同搭建“香港——深圳”、“澳门——珠海”离岸市场和在岸市场的合作框架，并通过设置粤港澳大湾区离岸在岸特殊账号，推进资本项目可兑换。国际上有四种离岸在岸市场对接模式，分别是：内外混合型——伦敦、香港；内外分离型——IBFs、JOM；渗透型——新加坡等；避税港型——开曼、百慕大等。2016年6月，《中国（广东）自由贸易试验区建设实施方案》中明确指出：“推动广东金融资产交易中心升级为国际金融资产交易中心，积极探索开展跨境金融资产交易中心”。目前我国建设的自贸区的功能之一就是连接在岸市场和离岸市场，作为离岸市场的香港、澳门有着与内地不同的金融监管体制、金融市场体系。港澳有条件主动打造成为离岸市场和在岸自贸区金融联系的集聚地和联系纽带。政府可以鼓励内地自贸区的企业到港澳发行债券，并考虑允许内地自贸区的企业通过适当的途径来投资这

些债券。同时，应该积极探索信贷资产跨境流动、扩宽境内信贷资产周转渠道。

## 6、创新大湾区城市错位发展格局

在当前湾区中心城市实力此消彼长的竞争中，政府应制定前瞻的城市发展规划和产业发展规划，鼓励湾区各城市错位发展、竞争合作。建议成立由中央政府主导、粤港澳三地行政主要领导参与的湾区发展管理委员会，委员会下设若干行业委员会，负责规划和协调区域发展。《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出“极点带动，轴带支撑”的区域经济和城市空间格局的发展思路。《纲要》指出：“极点带动。发挥“香港——深圳”、“广州——佛山”、“澳门——珠海”强强联合的引领带动作用，深化港深、澳珠合作，加快广佛同城化建设，提升整体实力和全球影响力，引领粤港澳大湾区深度参与国际合作。轴带支撑。依托以高速铁路、城际铁路和高等级公路为主体的快速交通网络与港口群和机场群，构建区域经济发展轴带，形成主要城市间高效连接的网络化空间格局。”《纲要》进一步指出：“优化提升中心城市。以香港、澳门、广州、深圳四大中心城市作为区域发展的核心引擎。”香港要强化全球离岸人民币业务枢纽地位、国际资产管理中心及风险管理中心功能，推动金融、商贸、物流、专业服务向高端高增值方向发展，大力发展创新及科技事业，培育新兴产业，建设亚太区国际法律及争议解决服务中

心，打造更具竞争力的国际大都会。香港作为世界性金融中心，是湾区城市群与世界城市体系、经济体系连接的中介点，发达的金融业使香港成为外国资本进入湾区的起点，高度发达的商务服务业将是世界企业进入湾区的支撑、湾区企业走向世界的起点；广州要充分发挥国家中心城市和综合性门户城市引领作用，全面增强国际商贸中心、综合交通枢纽功能，培育提升科技教育文化中心功能，着力建设国际大都市。深圳发挥作为经济特区、全国性经济中心城市和国家创新型城市的引领作用，加快建成现代化国际化城市，努力成为具有世界影响力的创新创意之都。深圳的服务业门类特色集中在通信研发服务、科技研发服务、金融业等方面，特别是与科技创新相关的科技研发服务、科技金融业等，通过与湾区其它城市的合作，将有力的促进湾区科技创新资源的高效配置。

## 7、创新大湾区共同治理机制

粤港澳大湾区建设要加强区域公共治理创新，以改善湾区社会民生为目标打造公共服务体系和社会协同治理机制。建议粤港澳三地协商成立湾区公共服务平台，统筹安排湾区内劳动力流动、居住就业、创新创业等民生问题，实现湾区公共服务一体化。推进粤港澳创新创业合作，将前海、南沙、横琴等地的青年创业基地作为高科技企业孵化器，拓展粤港澳人才创新创业空间，进一步降低三地从业门槛。

（广州市人文社科重点研究基地广州华南财富管理中心研究基地供稿）

**作者简介：**

战明华：广东外语外贸大学金融学院教授、博士生导师，广州市人文社科重点研究基地广州华南财富管理中心研究基地副主任。

易行健：广东外语外贸大学金融学院教授、博士生导师、院长，广州市人文社科重点研究基地广州华南财富管理中心研究基地主任。享受国务院特殊津贴专家、国家有突出贡献的中青年专家、百千万工程万人计划人才。