
江苏借力港澳平台参与 “一带一路”建设的思考

张远鹏 汪红薇 房爱坤¹

【摘要】 借力港澳参与“一带一路”建设,是江苏高质量推进“一带一路”交汇点建设的重要举措,也是促进苏港澳三地融合发展的现实需要。借力港澳地区的直接投资、市场渠道、金融平台、商贸促进机构、人脉资源等,苏港澳携手参与“一带一路”建设已经具有了开放合作先发优势、国际企业营运平台优势、产业和要素互补优势、专业服务业发展优势、科教发展优势五大优势。今后江苏借力港澳参与“一带一路”建设的重点在于携手拓展市场空间、产业合作“走出去”、境内外园区共建、科技交流、文化传播。围绕上述重点,须采取关键举措:加强顶层设计,构建务实高效的协调与合作机制;完善人才政策,优化创新创业的生态环境;支持江苏有关智库、中介机构与香港贸发局合作,设立“一带一路”综合信息服务平台;发挥商会协会作用,引导社会组织助力“一带一路”建设;创新法律服务,提升跨境商事调解仲裁效率和水平。

【关键词】 香港澳门、江苏、一带一路

【中图分类号】 F127 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-7687 (2019) 03-0066-07

习近平总书记在视察江苏时指出:“江苏处于丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的交汇点上,要按照统一规划和部署,主动参与“一带一路”建设,放大向东开放优势,做好向西开放文章,拓展对内对外开放新空间。”^①香港和澳门是“一带一路”的重要节点,特别是香港发挥着内地走向世界的“超级联系人”作用。

为促进苏港澳三地融合发展,确保我省参与“一带一路”建设走在全国前列,苏港澳三地应齐抓共抢“一带一路”建设机遇,基于“国家所需,港澳所长,江苏所有”,推动江苏和港澳地区进一步加强联系与合作,携手开拓海外市场,高质量推进“一带一路”交汇点建设。

一、江苏借力港澳平台参与“一带一路”建设的前期合作基础

借助直接投资,打造开放型经济发展的强劲引擎。改革开放以来,港澳地区一直是江苏引进外资的重要来源地。目前,香港已成为江苏的第一大外资来源地,港澳投资在全省的投资领域涉及现代服务业、新能源、生物医药、物流等多个领域,呈现出明显的“退二进三、高端演进”趋势。

借取市场渠道,企业知名度和品牌美誉度不断彰显。在电子、纺织、医药、家具和照明等江苏具有传统优势的行业中,大量江苏企业选择赴港参展,不仅将“江苏制造”推向欧美发达国家,也获得了一大批“一带一路”市场订单。

借用金融平台,企业“走出去”步伐加快、范围拓宽。一方面,赴港上市是江苏企业借用香港金融平台的重要方式。截至 2018 年底,江苏共有 79 家公司在香港上市,位列全国第 4。另一方面,依托香港在金融、营销等方面的综合优势,徐工集团、苏交科集团等大量江苏企业通过在香港设立子公司完成对国外企业的并购。

¹江苏省社会科学院世界经济研究所于诚、徐清、曹晓蕾三位同志亦对本文有贡献,在此一并致谢。

借力商贸促进机构,构建高层次开放合作平台。借力香港贸易发展局、香港投资推广署、澳门贸易投资促进局等商贸促进机构,不断深化苏港澳经贸合作的制度安排。2014年以来,江苏省政府和香港贸易发展局建立苏港合作联席会议制度,搭建起两地经贸合作的直接“对话”平台;2011年以来,江苏省港澳办牵头连续9年在澳门成功举办“江苏—澳门·葡语国家工商峰会”,建立了与澳门及葡语国家间稳固的交流合作机制。

借重人脉资源,率先出台切实保障港澳同胞权益的法规措施。为更好地借重“老资源”“新同事”“小朋友”⁽²⁾等港澳同胞的力量,切实保障其投资利益,江苏先行先试,从法规、组织机构等方面作了多项积极尝试,着力改善港澳企业在江苏投资发展环境。颁布《江苏省保护和促进香港澳门同胞投资条例》,设立江苏省港澳同胞权益保障协调委员会、南京港澳仲裁院、江苏省港商投资企业服务协会、江苏省涉港澳法律专家服务团等,创造多项“全国第一”。

二、苏港澳三地携手参与“一带一路”建设的优势

(一)开放合作先发优势

香港是全球最开放的自由港,在“政府效率”和“营商效率”上持续保持全球第一的位置。香港的经济高度自由化:一是无外汇管制政策;二是无外来投资限制和贸易壁垒,准入审批程序简易;三是金融系统成熟稳健,全球前100家银行中有70多家在香港设立了分支机构。澳门不仅是繁忙高效的国际自由港,更是全球最富裕的地区之一。

与香港一样,澳门有高度自由和高度开放的金融政策。此外,澳门还具有与葡语国家联系紧密的优势。除了经济自由度和开放度具有绝对优势外,港澳地区的海外联通优势也是其开放合作先发优势的重要组成部分。例如,香港众多的航班、航线成为内地与世界联系的枢纽。

对外开放和开放型经济始终是江苏发展的重要优势。在对外贸易方面,江苏连续16年保持全国第二位。从利用外资来看,多年来江苏引进外资全国领先,曾连续12年保持全国第一,近五年江苏累计实际使用外资居全国首位。对外承包工程业绩在全国名列前茅。总之,苏港澳三地都是高度开放的经济体,具有共同参与“一带一路”合作的坚实基础。

(二)国际企业营运平台优势

鉴于企业审批程序简单、可以规避政策壁垒、税制简明、税负较低等优势,众多跨国公司选择以香港为基地展开面向内地的业务,而很多内地企业也将香港作为对外直接投资的“练兵场”。澳门是30个国际经济组织的成员,106项国际公约或多边条约适用于澳门,商业运作准则与国际惯例接轨,投资营商手续简便。这些优势有助于港澳成为内地企业“走出去”进入国际市场的理想切入点。

随着外资企业在江苏的发展壮大,江苏也成为外资企业总部的理想落户地之一。江苏具有全国领先的开发区管理运营优势,拥有国家级开发区46个,数量位居全国第一。江苏国际合作平台建设效果显著。柬埔寨西哈努克港经济特区、埃塞俄比亚东方工业园等是国家级境外经贸合作区。江苏牵头推进的中阿(联酋)产能合作示范园是目前国家唯一明确的“一带一路”产能合作园区。总体来看,港澳的国际企业投资运营优势更多体现在投资制度环境和服务优势方面,江苏的优势体现在投资主体规模与投资载体建设方面。

(三)产业和要素互补优势

港澳地区以服务业为主,服务业在香港产业结构中占绝对优势地位。澳门具有自由港和与葡语国家联系的优势。江苏的优势产业是制造业,第二产业增加值全国占比为11.27%,排名全国第一。江苏也是全国第一大建筑省份。在推进“一带一路”建设中,

苏港澳三地产业和要素高度互补。

(四) 专业服务业发展优势

2017 年,在香港经济的四大服务业中,专业服务及其他工商业支持服务占比为 8.3%,位列第三(贸易及物流业 37.6%、金融业 33.2%、旅游业 7.8%)。澳门的会展业和创意产业发展具有优势。“一带一路”建设对高端专业服务业的需求加大,而在会计、建筑、工程、法律、投资环境建设、资产管理等领域香港都拥有顶尖人才。2018 年江苏省实现服务业增加值 47205.2 亿元,占地区生产总值比重 51%,现代服务业在经济发展中的支撑作用不断增强。但是,江苏高端生产性服务业占比偏低,尚未发挥其产业支撑作用。

(五) 科教发展优势

香港高等教育充分体现了以社会需求来确定高校定位的特点,各类型高等院校分工明确,门类齐全,定位准确。在香港八大名校中,每所院校都有自身独特的亮点。例如,香港大学在商学、临床医学、化学、植物和动物学等方面的研究居世界领先地位,香港科技大学在纳米科技、电子资讯等研究领域走在国际前沿。澳门高等教育发展非常迅速。作为科教资源大省,江苏高校数量 and 在校大学生数量均居全国首位,高校专利授权数也全国领先,具有规模优势。

根据英国《泰晤士高等教育》公布的 2019 年全球大学声誉排名,香港大学、香港科技大学、香港中文大学 3 所大学进入前一百强。内地一共有 6 所大学上榜,江苏无一所高校入围。因此,与江苏高校相比,香港高校在办学方式与合作培养的国际化方面具有明显的优势。

三、江苏借力港澳平台参与“一带一路”建设存在的主要问题

(一) 港澳地区专业服务业服务江苏的能力有待进一步提升

江苏大量国企和民企“走出去”参与“一带一路”建设,需要做可行性和顾问报告,而商务咨询、协约、纠纷调解、投融资等亦需要专业服务的支持。然而,调研发现,香港的专业服务机构一般规模较小,专业人士到江苏落地的也不多,对江苏乃至内地市场了解不够深入,对“一带一路”部分发展中国家的研究不够重视。究其原因,一是香港专业人士在内地执业的很多对接政策尚未推出;二是部分香港专业人士还没有充分认识到“一带一路”沿线市场机遇,担心没有市场,或是开拓新市场涉及太多开支,不敢贸然进入。

(二) 金融合作支持“一带一路”建设的空间亟待拓展

一是金融业开放不平衡、不充分。从“引进来”方面看,江苏证券业和保险业对港澳地区开放步伐滞后。目前,合资证券公司还未在江苏落地,也没有港澳资保险公司在江苏设立营业机构。从“走出去”方面看,江苏银行业通过港澳地区开拓海外市场进展迟缓。二是港澳成立基金的主体以市场金融机构和投资者为主,政府牵头成立的基金数量明显较少,且基金投向集中于东南亚等其较为熟悉的市场。三是人民币结算所占比例不高。目前江苏与港澳地区之间的经贸往来仍然主要采用美元作为结算货币,人民币结算所占的比例不足一半。这不利于锁定交易成本,增加了汇率波动风险。

(三) 港澳地区“一带一路”桥头堡地位亟待增强

近年来,新加坡参与“一带一路”建设热情不断高涨,希望携手我国共同开拓第三方市场。新加坡和中国香港存在不少共同点,如两者都以华人社会为基础,是重要的金融、贸易和航运中心,都遵循英美法系等。从税制来看,新加坡有着比中国香港更为

优惠的永久性和临时性的税收豁免,新加坡的公司所得税有效税率未必比中国香港要高。除税收优惠外,新加坡政府吸引外商投资的政策支持力度更大,出台了包含土地集约化免税额计划、并购计划、综合投资奖励计划等在内的一系列优惠政策。

(四)区域合作安排相互交错,极易出现“面条碗”现象⁽³⁾

苏港、苏澳和“一带一路”区域分别处于各个不同层级的区域经济合作架构之中。各种层级的区域经济合作安排包含的成员不同,合作的重点领域不同,便利化的优惠政策措施也有差别,每个层级的合作机制与组织架构很多情况下也不一致,相互交织,形成经贸合作中的“面条碗”现象,这也是导致部分企业无所适从,放弃某些优惠安排的原因。

四、江苏借力港澳平台参与“一带一路”建设的对策建议

(一)苏港澳三地携手共同开拓“一带一路”市场

就地理空间布局而言,“一带一路”国家和地区的经济和产业发展水平大致可以分为三个层次。

第一层次的国家和地区有部分欧盟成员国、以色列、新加坡、中国港澳地区等,属于发达经济体,产业层次先进,科技研发技术水平高,金融实力强大,与其加强高端产业合作空间大。

第二个层次是马来西亚、泰国、俄罗斯、中东欧国家等,这些国家工业化已经取得了一定进展,制造业有一定基础,国内企业具有一定竞争力,与其开展经贸合作可塑性强。

第三层次包括东盟的中南半岛、南亚、中东、中亚、东非等地区,与其加强产能合作空间大。苏港澳三地应发挥各自优势,携手开拓“一带一路”市场,视区域差异而有所侧重。支持江苏企业与港澳企业合作,利用港澳作为“一国两制”下独立关税区的地位优势,从“单枪匹马”闯世界转型到与港澳企业“联合走出去”,以联合投资、联合投标、联合承揽项目等多种方式,共同开拓“一带一路”市场,实现优势互补。

(二)共同发掘“一带一路”产业合作空间

充分集成利用香港作为“超级联系人”的角色、澳门作为中国与葡语国家商贸合作服务平台角色,充分融合江苏产业优势与港澳专业服务优势,共同发掘“一带一路”产业合作空间。为此,应加快金融市场的开放,在符合相关金融市场规范及金融领域监管的基础上,促进苏港澳各主要利益相关方(包括投融资方和项目营运方)通过港澳平台共同合作,为“一带一路”建设提供所需资金和多元化的融资渠道,包括上市集资、银团贷款、私募基金、产业投资基金、债券融资等服务。支持江苏金融机构在港澳设立分支机构。

支持三地金融机构到“一带一路”沿线国家和地区设立分支机构,发挥金融机构境外分支网络的作用,增强服务“一带一路”的能力。支持港澳为“一带一路”建设的大型基础设施项目提供保险及再保险等专业服务,推动江苏企业在香港成立专属自保公司,为其海外业务安排保险,完善企业的风险管理体系。加强与港澳相关部门的联系,早日签署关于加强苏港澳金融合作的备忘录。此外,香港的交通、能源、港口、机场等公共事业很多都是以PPP模式进行运营,其效率和盈利能力全球领先。江苏的基础设施硬件建设能力和香港的大型公共事业运营维护能力可以完美结合。

(三)加快合作园区等开放载体建设

加快园区共建,打造高水平开放载体平台,为内地与港澳非比邻地区合作积累先行先试经验。在南京、苏州等创新型城市联

合港澳建立新技术应用试验园区。以省内服务业产业园区为合作载体, 尝试在江苏建立香港服务业产业园。可以在扩大文化创意产业对外开放的进程中, 划出一定区域, 建立“苏港澳与‘一带一路’创意文化产业合作开发区”, 作为联合港澳、汇集“一带一路”文化传播资源共同发展的载体。

以苏澳合作园区建设为重点, 发挥好苏港澳深度融合先行区的作用, 按照园区“澳门经济适度多元可持续发展的延伸平台”“中国与葡语国家合作项目的承载平台”“内地与澳门全面深化合作的示范平台”“澳门青年推进创业创新的实践平台”和“青年公务人员能力提升的锻炼平台”的总定位, 高效务实推进苏澳合作园区建设。

(四) 深化科教合作, 探索建立苏港澳教育合作长效机制

采取联合办学的模式, 促进教育资源的整合, 开展教育领域的国际合作, 借力港澳高校培养人才。建议选择 1~2 所江苏实力最强的大学与香港高校进行合作。合作办学可以实行董事会领导下的校长(院长)负责制, 赋予学校更大的办学自主权。鼓励港澳高校在江苏设立分校, 单独或联合江苏高校培养人才。

依托各类高校联盟, 开放各自强势学科与专业, 形成教育资源共享态势。推行三地学分互认和跨校选课, 促进三地高校学生更广泛流动。通过大学联盟、大学生联盟、交换生计划等广泛开展教学合作、研究交流、培训专案等途径, 推进苏港澳面向“一带一路”教育合作与人才交流。

对接国家创新驱动发展战略和创新型国家建设要求, 促进学科的交叉汇聚和融合共享, 共建科研设施, 联合开展科技攻关, 实现三地高校的优势互补, 形成合作共赢的协同创新体制机制。以股份制方式联合成立国际性高水平实验室、高端工程技术研发中心, 定期举办苏港澳高校科技学术论坛和研讨会, 定期主办“一带一路”高层次国际科技学术会议等。加强三地政府职能部门(如江苏省科技厅、香港创新科技署和澳门科技委员会)的对口沟通合作机制。

(五) 深化文化交流, 促进三地民心相通

除了文娱节目、文化交流展览外, 江苏还需要全面加强与港澳在传媒影视、医疗卫生、休闲旅游等方面的合作, 把人文领域的交流、交往不断引向深入。发挥港澳国际传播优势促进江苏文化融入“一带一路”。联合东南亚地区、南亚、西亚地区的“海上丝绸之路”沿线港口城市, 打包申请海上丝绸之路世界文化遗产。尝试在苏港澳地区以及国内外其他主要节点城市轮流举办“海上丝绸之路文化节”等文化展示和交流活动。

五、江苏借力港澳优势参与“一带一路”建设的政策与保障

(一) 加强顶层设计, 构建务实高效的协调与合作机制

设立苏港、苏澳协调委员会这一实体协调管理体制。由香港特别行政区和澳门特别行政区、江苏省政府相关部门以及省内市一级的政府部门组成协调委员会, 以定期联席会的形式, 对重大合作事项进行磋商与决策。在协调委员会之下, 设立常驻协调办事的实体机构。

该机构由香港、澳门特别行政区相关部门以及地方一级的政府分管合作事项的主要领导共同组成, 负责落实由协调委员会通过联席会议决策制定的战略、合作项目等具体合作内容, 既有不定期的协商机制, 还有定期的管理协调机制、反馈机制、评估机制和激励机制。联合配套出台相关的“一带一路”合作政策。

(二) 完善人才政策, 优化创新创业的生态环境

支持省内重点行业、重点领域对急需而短期内难以大量集聚的专业服务人才,采取灵活多样的“柔性”引才用才或人才租赁方式,或通过设立海外研究机构、远程在线指导、工作外包等方式分享港澳智力资源。

鼓励企事业单位根据任务需要,结合人才工作特点,采取岗位聘用、项目聘用、任务聘用、项目合作等形式,吸引港澳人才来江苏从事兼职、咨询、讲学、科研活动,开展技术合作、技术入股或从事其他工作。鼓励港澳青年在“一带一路”沿线的江苏企业实习和就业,发挥好港澳人才的跨文化交流和跨国管理能力。

以进一步完善人才签证、永久居住、移民、国籍、税收、金融、社会保障等政策体系和相关法律制度为重点,突破国籍、户籍、地域、人事关系、社会保障等刚性约束,最大限度降低人才流入门槛。

(三)支持江苏有关智库、机构与香港贸发局合作,设立“一带一路”综合信息服务平台

香港贸发局出版年刊、季刊、月刊、周讯等不同出版周期的资讯出版物,既有传统印刷版也提供相应的电子版,非常强调让所服务的中小企业贴近时代脉搏、及时知晓外界变化。香港贸发局下设有专门的研究部,针对各种前沿专题、热点问题开展深入研究,形成系列专题研究报告,每年完成约 150 份研究报告,这些报告瞄准重大事件、顺应企业需求,能切实帮助企业了解并应对市场变化、识别商机、防范风险。

建议江苏选定一家省内智库或中介机构,与香港贸发局合作对“一带一路”沿线重点国家的经贸信息、政策法律、重点项目、招商信息、供求信息收集、研究、整理和发布,长期跟踪、深入研究,建立权威可靠、统一规范、反应迅速的咨询平台,让更多企业准确了解沿线国家的招商、投资、政策、法律、承包工程、劳务合作等方面信息,及时提供专业化咨询服务。

(四)发挥商会协会作用,引导社会组织助力“一带一路”建设

鼓励香港江苏社团总会、香港江苏企业协会等社会组织建设。深化江苏的商会、行业协会积极与港澳对应的社会团体交往,鼓励爱德基金会等慈善组织交流合作助力三地慈善事业,强化社团和民间组织在推进苏港澳合作中的力量 and 作用,支持三地社团和民间组织建立合作对接机制,统筹引导社团和民间组织合作,推动建立政府与企业及行业协会的互动模式。

建立苏港澳各级各类商会协会民间团体与对应的“一带一路”相关组织对接合作机制,倡议苏港澳与“一带一路”商会行业协会民间团体之间定期固定对话机制,组建固定办公服务机构,承接部分政府职能,在“一带一路”合作中,发挥更重要的作用。

(五)创新法律服务,提升跨境商事调解仲裁效率和水平

深化江苏与香港国际仲裁中心、香港调解会、香港和解中心、香港的法律专业团体及其他仲裁机构等组织之间的合作机制,不断提高解决商事纠纷的效率与水平。定期合作举办针对“一带一路”不同国别的法律研讨会及交流活动,共同为企业涉及的商事及仲裁法律培训提供协助和便利。

借鉴前海经验,成立江苏“一带一路”国际商事诉调对接中心,专门负责国际商事纠纷多元化解决相关工作,帮助公众选择合适的纠纷解决方式,满足当事人纠纷解决的多元需求。通过加强与跨境商事调解仲裁的对接,发挥港澳外特邀调解员作用,完善涉外纠纷中立评估机制,拓展信息化涉外纠纷解决方式。

注释:

1 <http://finance.people.com.cn/n/2015/0921/c1004-27613708.html>, 最后访问时间:2019 年 5 月 25 日。

2 “老资源” “新同事” “小朋友” 分别是指因祖籍、人缘、工作关系,在江苏投资的唐英年、庄启程等老一辈成功企业家,在江苏兴业创业的企业家群体,以及在江苏学习的港澳留学生群体。

3 “面条碗”一词源于美国经济学家巴格沃蒂 1995 年出版的《美国贸易政策》一书,主要指在双边自由贸易协定(FTA)和区域贸易协定(RTA)等特惠贸易协议下,各个协议的不同的优惠待遇和原产地规则就像碗里的意大利面条,一根根地绞在一起,剪不断,理还乱。