

深圳新一輪改革開放政策的主要亮點 與港深合作前景

中央為樹立新時代改革開放新標杆，近日發布《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020—2025年）》，出臺27條改革舉措，賦予深圳在重要領域和關鍵環節改革上更多自主權；緊接着，國家發改委迅速公布了40條首批授權事項清單，表明深圳新一輪改革開放正式啟航。新政策從“先行先試”到“先行示範”，聚焦要素市場化配置和科技創新，注重規則銜接和機制對接，將有助於深港合作突破瓶頸上新臺階。未來香港有望通過港深強強聯手，沿着融入國家發展大局的發展方向，增強在大灣區建設中的核心引擎功能，迎來光明發展前景。

一、新一輪改革開放政策的主要亮點

分析《方案》的27條改革舉措和40條首批授權事項清單可見，政策加持深圳改革開放的力度空前，甚至超過早前政策支持海南自由貿易港建設的力度。一是中央及廣東省依法依規賦予深圳更多省級經濟社會管理權限，為深圳在重要領域和關鍵環節改革上提供更大空間和更多自主權。二是改革觸動規則機制法律法規。在40條首批授權清單中，有20多項需要突破現有的法律法規及政策規定，涉及近百項具體法律法規及政策條款的調整，凸顯改革創新與突破的力度及深度。三是《方案》將深圳的定位提升為“粵港澳大灣區建設的重要引擎”，提出“推動更高水平深港合作”的新提法，強調通過規則銜接和機制對接促進內地與香港、澳門融合發展，預示深圳不僅自身要致力於完成先行示範區新使命及再創“深圳奇跡”，而且要帶動香港、澳門增強在粵港澳大灣區建設中的核心引擎功能。四是《方案》在資本市場和金融領域著墨顯著增多。五是深圳還肩負儘快為內地其他地方改革開放提供可複製可推廣經驗的重任。具體亮點和新意如下：

（一）新一輪改革開放重頭戲在要素市場

深圳在經歷持續快速增長和轉型升級後，面臨日益增多的土地、勞動力價格上升等要素條件約束。今次深圳改革開放由產品市場轉向土地、勞動力、資金等要素市場，旨在通過要素改革來促進要素自由流動、優化配置和高效利用，推動經濟增長，從而成為下一步改革的重點領域。

一是土地要素。將國務院授權廣東省批准的永久基本農田以外的農用地轉為建設用地審批事項，由廣東省委托深圳市批准。推進二三產業混合用地。支持盤活利用存量工業用地，探索解決規劃調整、土地供應、收益分配、歷史遺留用地問題。深化深汕特別合作區等區域農村土地制度改革，目前深汕特別合作區有468.3平方公里土地。試點實行土地二級市場預告登記轉讓制度，預示深圳向東莞塘廈等臨深片區購買土地成為可能。總之，增加深圳的土地供給和提高土地利用效率，將有利於緩解深圳過快上漲的房價和地價，避免資源集中流向房地產。

二是勞動力要素。完善適應超大城市特點的勞動力流動制度。深化戶籍制度改革，完善積分落戶政策。穩步推進基本公共服務常住人口全覆蓋。開展特殊工時管理改革試點，探索適應新技術、新業態、新產業、新模式發展需要的特殊工時管理制度，預示“996”工作制將合法化。

三是資本要素。推進創業板改革并試點注冊制落地，建立新三板掛牌公司轉板上市機制。開展創新企業境內發行股票或存托憑證（CDR）試點，推動具有創新引領示範作用的企業發行股票或存托憑證（CDR），并在深交所上市。優化私募基金市場准入環境，為符合條件的管理人和基金產品開闢綠色通道，提升准入、募資、退出等環節便利化程度。優化創業投資企業市場准入和發展環境，支持深圳創建具有國際影響力的創業投資中心。依法依規開展基礎設施領域不動產投資信托基金試點，在交通、水利、物流倉儲、產業園區等基礎設施領域推出公募不動產投資信托基金。在人民銀行數字貨幣研究所深圳下屬機構的基礎上，成立金融科技創新平臺，支持開展數字人民幣內部封閉試點測試，推動數字人民幣的研發應用和國際合作。

四是技術要素。支持深圳探索完善知識產權和科技成果產權市場化定價和交易機制，建立連接技術市場與資本市場的全國性綜合服務平臺，為科技成果交易、轉移轉化提供一站式服務。

五是數據要素。支持深圳推進大數據平臺及相關機制建設，支持建設粵港澳大灣區大數據中心，研究論證設立數據交易市場或依托現有交易場所開展數據交易。試點推進政府數據開放共享。

（二）優化營商環境，促進公平競爭

《方案》要求深圳對標國際，致力推進營商環境市場化法治化國際化，以增強發展活力。

一是進一步放寬前沿技術領域的外商投資准入限制。在全國統一的市場准入負面清單基礎上，制定深圳放寬市場准入特別措施清單，放寬能源、電信、公用事業、交通運輸、教育等領域市場准入。試行破產預重整制度，探索建立泛亞太地區破產重整中心。率先試行自然人破產制度。完善商事主體退出機制，創新企業注銷制度。

二是完善行政管理體制和經濟特區立法。用好用足經濟特區立法權，擴寬深圳經濟特區立法空間，賦予深圳在人工智能、無人駕駛、大數據、生物醫藥、醫療健康、信息服務、個人破產等領域的先行先試權。實施新型知識產權法律保護制度，完善互聯網信息等數字知識產權財產權益保護和公平競爭制度。探索完善行政爭議多元解決機制，健全行政覆議與行政訴訟銜接機制。

（三）凸顯自主創新的戰略意圖

《方案》要求致力完善科技創新的環境制度，力爭科技創新取得突破，解決關鍵核心技術“卡脖子”問題，在鞏固和提升深圳作為“亞洲矽谷”地位的同時，將深圳打造成金融科技中心。

一是優化創新資源配置方式和管理機制。探索創新大科學計劃的發起、組織、建設、運行、管理等機制。推動高校、科研機構設立技術轉移部門，將科技成果轉化情況納入分類考核評價體系。支持實行非競爭性、競爭性雙軌制科研經費投入機制，為了吸引更多初創者、初創企業落戶深圳，培養出更多類似華為、騰訊、大疆這樣的企業。深圳市政府銳意進取，最高可承擔一個子基金（天使基金）投下去一個具體項目40%的風險，也就是深圳市政府劣後能夠承擔40%。

二是完善金融支持科技創新的體制機制。鼓勵深圳銀行業金融機構在風險可控、商業可持續的前提下，與外部投資機構加強合作，積

極探索多樣化的科技金融服務模式。支持深圳積極發展綠色金融與金融科技，申建綠色金融改革創新試驗區。

三是建立具有國際競爭力的引才用才制度。支持深圳探索制定外籍“高精尖缺”人才認定標準，為符合條件的外籍人員辦理 R 字簽證。為外籍高層次人才提供永久居留便利。制定緊缺人才職業清單，簡化外國人才來華工作手續，提高外國人才來華工作便利度。允許具有境外國際通行職業資格的金融、稅務、規劃等專業人才按相關規定在深提供專業服務。

(四)擴大金融等高水平開放，推進構建“雙循環”新發展格局

支持深圳加大制度型開放力度，支持規則銜接和機制對接，推動構建與國際接軌的金融規則體系，深化粵港澳大灣區合作發展。

一是擴大金融業對外開放。支持深圳在推進人民幣國際化方面先行先試，推動完善外匯管理體制。允許深圳到境外發行離岸人民幣地方政府債券。支持符合條件的在深境內企業赴境外上市融資。開展本外幣合一跨境資金池業務試點，建立本外幣合一資金池主賬戶，整合本外幣資金調劑歸集功能，雙向宏觀審慎管理資金池跨境資金流動，允許主賬戶內資金辦理結售匯和相關的套期保值衍生品交易，跨境調出入資金幣種保持一致，資金池資金使用實行負面清單管理。支持符合條件的外資金融機構在深圳依法發起設立證券公司、基金管理公司。支持符合條件的外資機構在深圳依法合規獲取支付業務許可證。

二是推進港口、航運業務對外開放。允許在深圳依法設立的企業，對其所有的船舶在深圳進行國際船舶登記，企業的外資股比不受限制。研究實施經郵輪母港入境的外籍游客 144 小時過境免簽及郵輪團體乘客 15 天免簽的政策。支持深圳在客運碼頭設置旅客國際中轉區、優化出入境手續，以及延長口岸通關時間。探索完善國際船舶登記制度。賦予深圳國際航行船舶保稅加油許可權，開展保稅燃油使用人民幣計價、結算試點。

三是完善國際法律服務和協作機制。以經濟特區國際仲裁機構為基礎建設粵港澳大灣區國際仲裁中心，健全國際法律服務和糾紛解決機制，支持經濟特區國際仲裁機構牽頭建設國際投資聯合仲裁中心，通過合作方式引進相關國際組織和世界知名仲裁機構，建立國際調解組織和調解員交流協作機制。

(五)補齊在民生領域短板，有助於吸引國內外高端人才

醫療和教育不僅是深圳人也是大灣區人最關心的民生領域。深圳將探索完善醫療服務跨境銜接，允許在粵港澳大灣區內地 9 市開業的指定醫療機構使用臨床急需、已在港澳上市的藥品。支持建設全新機制的醫學科學院，加快構建以促進健康為導向的創新型醫保制度。探索擴大在深高等學校辦學自主權，在符合國家相關政策規定前提下，支持深圳引進境外優質教育資源，開展高水平中外合作辦學。

二、深港合作將迎來新契機

香港從開埠之初的小漁村自由港，到躍升為國際貿易、航運及金融中心，近180年的歷程，在四個層面取得跨越式發展：一是營商環境，二是監管規則，三是對出現商業糾紛或爭端後的公開公正公平解決方式，四是市場主體的價值觀及生活方式。比照當前深圳改革開放再出發，積極落實以要素市場改革開放為重頭戲的一系列政策措施，也有對標的含義。可以預期，未來深圳將有更多“硬件”、“軟件”與香港實現銜接、對接，可望破除深港合作障礙，推動深港兩地人員、物資、資金和信息等要素的流動更為快捷順暢。

(一)深港合作將突破規則機制的瓶頸和掣肘

過去40年，深圳作為中國改革開放的一面旗幟，締造了“深圳奇跡”。香港全面且深度參與了深圳特區的建設，推動了深港合作從無到有，從前店後廠到“互聯互通”的長足發展。深港“雙城記”高度體現兩地融合發展、互鑒與互惠。但究其實，港深關係終究是“一國兩制”的縮影。深港合作也始終受一國兩制制度、兩種稅區、兩種貨幣、兩種法律法規等規則不銜接、機制未對接因素約束，以及泛民陣營主張“脫鈎”制約，存在“大門開、小門不開”以及人員、貨物、資金、信息不能便捷流通等問題。隨著深圳新一輪改革開放政策的實施，瓶頸和掣肘可望突破。深港合作可以在全新平臺上推進，香港與其他省市未能做到的領域，與深圳可以做到。

(二)深圳釋放改革開放紅利推動經濟大發展，對香港將是重大利好

過去40年，深圳堅持實行“引進來”和“走出去”，積極利用國際國內兩個市場、兩種資源，吸引全球投資，GDP從1980年的2.7億元增至2019年的2.7萬億元，年均增長20.7%，經濟總量於2018年超香

港位居亞洲城市第五位，實現了由一座落後的邊陲小鎮到具有全球影響力的國際化大都市的歷史性跨越。在這個過程中，香港既是促進者和貢獻者，亦是受惠者。香港得益於將本地製造業主要轉移至深圳等珠三角城市，騰出更多的空間發展服務業，成就了香港國際金融、貿易和航運中心地位。面對下一個40年，深圳有較高機會再造“深圳奇迹”，香港作為深圳唇齒相依、優勢互補的兄弟城市，仍將是參與者、貢獻者和受惠者，雙方合作將進一步深化。

(三)深港合作上新臺階，將豐富“一國兩制”發展新實踐

香港有發達的資本市場和金融體系、資金進出自由、貨幣兌換自由、以及與國際接軌的法律系統等優勢，深圳作為“亞洲矽谷”，有創科能力、先進製造業，有更好的發展契機，兩者優勢互補，完全可以配套推進深港合作在更高水平發展。未來深港合作的重點如下：

一是深港擴大金融合作，借助比鄰優勢有望共建國際無雙的國際金融樞紐。2020年9月公布的第28期全球金融中心指數（GFCI 28）最新報告排名顯示，全球前十大金融中心排名依次為：紐約、倫敦、上海、東京、香港、新加坡、北京、舊金山、深圳、蘇黎世，香港第5、深圳第9。據統計，2019年深圳的金融業增加值3529億元，香港金融服務業增加值5328億元。深港金融強強合作前景廣闊。

未來深港可望以前海和資本市場為平臺，推進雙城金融合作，積極落實“金融30條”。跨境理財通機制框架已定，不久將率先推出。深港將探索建立與粵港澳大灣區發展相適應的賬戶管理體系，促進跨境貿易、投融資結算便利化。進一步推動深港金融市場“互聯互通”和金融（基金）產品互認，開展本外幣合一的跨境資金池業務試點，推進粵港澳大灣區廣東各城市的居民通過港澳銀行購買港澳銀行銷售的理財產品，穩步擴大跨境資產轉讓業務試點及銀行開展跨境貸款業務，設立人民幣海外投貸基金，深圳將到香港發行離岸人民幣地方政府債券。未來，資本更加流通、貨幣兌換更加暢通、金融基礎設施提升聯通（例如發展支付結算系統）、金融中介活動建立互通將是金融合作的發展方向。

特別值得關注的是，金融科技將是深港金融合作的重要領域。深圳一方面有騰訊這樣的科技互聯網企業，在數據、場景和算法上占據領先地位，另一方面有平安集團這樣以服務個人客戶見長的本土金融機構。這些企業從科技和金融兩個角度出發主動借力互聯網和數據科學，共同推動金融科技的蓬勃發展。加上深圳數字貨幣突圍，確立了

金融科技中心地位。金融科技合作將推進香港金融業更好地向數字化轉型。

二是深港各展所長共同打造國際科創中心。2017年深港已簽訂《關於港深推進落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》。近年雙方積極合作推進落馬洲河套地區“港深創新科技園”與比鄰“深方科創園區”發展。目前河套深港創新合作區、光明科學城等區域已成為深港科技合作的重要平臺。未來，深港可優勢互補。深圳雖沒有名牌大學壓陣，但自2003年以來一直是中國申請專利最多的城市。在國際知識產權組織的PCT專利數據庫統計中，深圳在全球城市中排名第二。在國際專利申請50強企業中，深圳占7席，除華為外還有平安科技、中興通訊、大疆創新、華星光電、騰訊和深圳傳音控股。香港則有多所名列國際百強的大學，基礎研究實力雄厚。深港可攜手打造國際科創中心，形成“前研後產”新格局。

三是進一步打通深港物理“互聯互通”。為配合粵港澳大灣區建設藍圖及促進大灣區的人流和物流暢通，深港雙方將實施一系列提升口岸通關能力和通關便利化的措施。當中包括在2020年內完成和啟用蓮塘／香園圍口岸和延長深圳灣口岸的通關時間至24小時。香港將與深圳市政府積極推展重建皇崗口岸工作。

四是推進深港在法律、醫療、教育等領域的合作。在40條首批授權事項當中，深圳獲授權建設粵港澳大灣區國際仲裁中心，並建立國際調解組織和調解員交流協作機制。一方面，深圳補強了對標國際解決出現商業糾紛或爭端後的公開公正公平解決方式。另一方面，對香港法律界來說，提供了發揮空間，內地港商可以使用香港律師進行調解。香港可積極把握粵港澳大灣區帶來的機遇，推廣香港作為法律、促成交易及爭議解決服務的國際法律樞紐的地位。教育方面，未來五年深圳會新建、新提供74萬個學位。香港有多所院校在深圳設立分支機構，將來兩地教育合作有增無減。

三. 合作前景可以看好

雖然目前深化港深合作仍面對一些障礙，但中央政策加持深圳改革開放再出發，將為更高水平深港合作、打造國際無雙的“雙城經濟”創造了契機，也創造了把矽谷與華爾街集中於深港的歷史機遇。展望未來，一個國際科技中心，一個國際金融中心，加上地理上比鄰，港深高水平合作，不僅可促香港融入國家發展大局，鎖定香港的正確發展方向，而且可夯實香港的中介角色，共鑄粵港澳大灣區建設重要

“雙引擎”，并將在推進大灣區沿“歐盟”模式向共同市場發展、以及國家構建“雙循環”新發展格局中扮演重要角色。