

深港走過不同的四十年 嚮往深圳「未來之城」

今年是深圳經濟特區成立四十年，而香港自 1980 年第二次經濟轉型以來，也度過了四十年。早前兩項有關深港兩地居民的城市滿意度調查指出，兩地雖只一水之隔，但市民對各自城市的滿意度卻有天壤之別—「深圳令人嚮往、香港讓人想走」。這背後折射出怎樣的治理差異？而深圳的城市治理又對香港有何啟示？

嶺南大學社會政策與社會變遷研究中心聯同城市大學公共政策系早前發布了一項研究，調查團隊訪問了超過 1,000 名深圳居民，主要探討他們如何評價在深圳的生活及工作狀況。調查發現，有大概 80% 的受訪者同意深圳是生活和未來事業發展的好地方—儘管他們大多以「忙碌的」、「有壓力」和「昂貴的」來形容深圳的生活經驗，但仍有約八成受訪者認為深圳是「未來之城」。早前，嶺南大學副校長、林文贊比較政策講座教授莫家豪在網上撰文，指出受訪者之所以對深圳未來發展滿懷希望，源於當地的發展機會開放、政策法規完善、社會相對穩定，令市民「憧憬」未來，所以願意留居當地，努力拼搏、謀求發展。

對比之下，一水之隔的香港近年不只是經濟陷入了發展瓶頸，社會各方面的發展現狀亦不得民心。嶺南大學和華南理工大學聯合成立的「粵港澳大灣區社會治理聯合研究中心」，於 2019 年底反修例風波期間進行了「本港居民對香港在大灣區中競爭力的評價」問卷調查，要求受訪者就「經濟」、「環境保護」、「社會平等」、「個人發展機會」、「教育」、「醫療」、「房屋」，以及「社會福利」八方面的滿意度評定 0 至 10 分，以了解他們對香港未來的信心。

結果發現，除去醫療能夠穩守 5 分或以上，其餘七方面無論是在「現狀」—社會福利：4.8 分、經濟：4.7 分、教育：4.7 分、環境保護：4.5 分、社會平等：4 分、個人發展機會：4.3 分、房屋：3.4 分；還是「未來發展」—社會福利：4.4 分、教育：4.2 分、環境保護：4.1 分、社會平等：3.7 分、個人發展機會：4 分、房屋：3.5 分、經濟：4 分，都低於 5 分「不合格」。不難看出，港人對「未來發展」滿意度的打分大幅下降，而社會平等、個人發展機會、房屋未來發展的滿意度，更是只得 4 分或以下—可見港人既不滿社會現況，也對前景十分「悲觀」。

如將上述兩項調查並列來看，難免令人理解成「深圳令人嚮往、香港讓人想走」。深圳經濟特區成立剛滿四十周年，而香港自 1980 年第二次經濟轉型以來也度過了四十年，但兩者的發展速度卻判若雲泥。在 1979 年，深圳的 GDP 總量只有 1.96 億元人民幣，到了 2019 年，深圳 GDP 已翻了近 1.4 萬倍，達到 2.69 萬億元人民幣，而

同期香港 GDP 的表現，則只由 225.3 億美元，翻了 16 倍至 3660 億美元，折合約 2.5 萬億元人民幣，比深圳還低。如此驚人的「深圳速度」並非其來無因。

它先是經歷「改革開放」初期發展勞動密集型的加工製造業，在全球市場體系當中搶佔生存地；到了九十年代，則逐漸從「三來一補」邁向高新科技產業發展；及至 2009 年，深圳經濟增長開始放緩，GDP 增速跌至接近個位數時，便進一步推動產業變革，發展七大戰略性新興產業—生物、互聯網、新能源、新材料、文化創意、新一代資訊技術、節能環保等，2013 年又佈局五大未來產業—海洋、航空航太、生命健康、軍工及機械人。如今，深圳計劃將「深圳製造」推至「深圳創造」。

深圳在這四十年經歷了翻天覆地的變化，市民一直相信深圳是「未來之城」；多次的社會轉型和升級，不但帶不走當地約 850 萬的非戶籍人口，反而吸引全國各地年輕人勇闖當地打拼。反觀香港，儘管特區政府早於回歸之初揚言要發展「知識型經濟」，又於 2009 年的施政報告中提出「六大優勢產業」，但直到今時今日，香港仍舊依賴四大產業—金融服務、旅遊、貿易及物流和專業及工商業支援服務，持續欠缺新經濟增長點，導致人才流失。深港同樣走過四十年，為何現況截然不同？深圳在發展、轉型的過程中，如何透過社會治理來保持城市和居住者的活力，從而留得住人才、拼得起發展？而香港又欠缺了什麼？透過剖析深圳在「產業規劃」和「資源分配」兩方面的治理經驗，或可為香港帶來一些啟發。

進行產業規劃推動產業轉型

先說「產業規劃」。深圳能夠經歷四十年的發展，仍然保持社會的發展前景，不得不歸功於每隔五年便更新一次的城市規劃策略，力求透過產業政策在生產層面上「做大塊餅」，為市民提供更多的發展機會，自主地創造更多的財富，並在轉型、發展的過程中，不斷地觸碰既得利益集團，適時淘汰過剩產能和粗放型的製造業。深圳大學建築與城市規劃學院副院長楊曉春曾接受《香港 01》的訪問，他認為深圳在九十年代開始佈局高新產業是「深圳速度」的關鍵，雖然深圳在起步時幾乎沒有基礎，但政府有雄心，大膽佈置空間和設計產業規劃，「（推動了）各種政策。這個決策使得我們在高新技術產業上，比香港早了一步。」

楊曉春所說的佈局關鍵，可以追溯到 1998 年 2 月 9 日，深圳市委、市政府頒布《關於進一步扶持高新技術產業發展的若干規定》，翌年修訂後涵蓋一系列扶持深圳發展高新科技產業的措施，比如加大財政對科技的投入—1999 年達到當年預算內財政支出的 2%；由市財政出資 5 億元，發起成立創新科技投資有限公司；建立支持國內外著名院校和科研院所來深圳合作創辦產學研基地；自主知識產權的高新技術成果轉化項目，五年免徵企業一半的所得稅、營業稅、返還增值稅等措施，這些優惠政策都在加快深圳整體高技術產業的發展。

事實上，香港首任行政長官董建華也在同年提出推動香港經濟轉型、發展創科產業，並在 1998 年設立創新科技委員會，邀請時任加州大學柏克萊分校校長田長霖教授擔任主席，制訂發展藍圖、設立創新及科技基金、成立應用科技研究院和發展科技園；後來繼任的行政長官曾蔭權和梁振英，也先後提出「發展六大優勢產業」和「制訂全面產業政策」等願景，惟至今未見成事。究其失敗的原因，根據《香港 01》周報的深度報道《香港經濟結構單一難迎大灣區挑戰 產業政策為何似有還無？》（2019 年 4 月 8 日），特區政府並非毫不作為，而是毫無章法地胡亂作為，往往都在沒有通盤審視整個產業需求和前景的情況下，就拍拍腦袋推出琳瑯滿目而又無法與問題對焦的項目，甚至未能成立跨部門專項政策局，以全面統籌有關計劃的落實。

香港經濟轉型「停滯不前」，但深圳早已經歷了多次「騰籠換鳥」，從「深圳加工」、「深圳製造」到「深圳創造」，當地時刻因應經濟發展形勢，淘汰粗放型的產業產能。2005 年初，時任深圳市市長李鴻忠在深圳市貿易工會會議上提出「對一些不符合科學發展觀要求、技術含量低、對環境影響嚴重的工廠和產業，要毫不猶豫地淘汰，為發展『深圳製造』和『深圳創造』騰出空間，騰出資源，就是因此影響一點 GDP 或外貿出口也不要怕」。

到 2011 年 11 月 29 日，中央發表《深圳市人民政府關於加快產業轉型升級的指導意見》（下稱《意見》），以產業升級與轉移合作相結合、城市更新與產業轉型相結合、技術創新與成果轉化相結合、淘汰低端與引入高端相結合四大基本原則為主導，進一步推進深圳產業升級轉型，促成戰略性新興產業規模化、高技術產業高端化、優勢傳統產業品牌化。同年，深圳市高新技術產品產值突破 1 萬億元人民幣，佔深圳 GDP 逾 35%。

然而，深圳並未止步於發展高新技術和先進製造業。《意見》提出，第三產業的增加值佔 GDP 比重在 2015 年時達到 60%，從而加快深圳向新興產業＋先進製造業＋服務業的「三個為主」的經濟結構發展。到了 2018 年，深圳市委出台《關於深入貫徹落實習近平總書記重要講話精神 加快高新技術產業高質量發展更好發揮示範帶動作用的決定》，明確要發展「七大工程」，加快高新技術產業高品質發展，建成國際科技產業創新中心。

反觀香港，歷年來政府政策缺乏連續性，社會撕裂嚴重，從創新科技委員會成立到 2015 年成立創新及科技局，前後已花了十七年，直到 2017 年四大產業的總增加值佔據本港 GDP 的 57.1%，經濟結構由以往的「工業＋服務業」轉向「單一服務業」發展，而同年「六大產業」的相關數字只佔 GDP 的 8.9%，從事創科的人數亦只有 3.7 萬人。莫家豪認為，香港市民對香港的滿意度低，正正是因為他們看不見發展機會。他指出，「現在的香港經濟、產業欠缺多元化發展，而以往依賴的『四大產

業』，能提供的機會其實少之又少，特別是金融業，雖然佔香港總體很高的 GDP，但實際的從業人數並不多。而現時香港的地產業持牌人只有 43,801 人，香港並不能一味只靠『地產』『金融』來推進社會、發展經濟。」

香港政府不主動擴大一次分配的市場規模，在經濟事務上死守「大市場、小政府」、「積極不干預」等教條，不為社會提供新興產業的土壤和機遇，又缺乏規劃，未能落實經濟轉型，市民看不見未來，誰會願意在此拼搏？

主動調配資源造就安居樂業

至於「資源分配」，眾所周知，深圳作為擁有外地人口最多的城市—2019 年常住人口有 1343.88 萬人，其中非戶籍人口 849.1 萬人，當地往往流傳着「來了就是深圳人」的諺語，來說明其開放和包容，包括寬鬆的戶籍制度和落戶優惠。例如，對於畢業不超過兩年的大學生來說，當局並不要求繳納任何社保就可以直接落戶；而對於 45 歲以下、在國外有工作或學習一年的海外歸國人員更毋須社保，「秒批」入戶申請。而 35 歲以下的擁有大專學歷和 45 歲以下本科及以上學歷的申請人只需要符合繳納兩至三個月社保的要求，即符合入戶條件。除此之外，深圳自 2015 年 1 月起實施《深圳市人才安居辦法》，對具有新入戶的本科或以上學歷給予租房和生活補貼，及後於 2016 年發布《關於促進人才優先發展的若干措施》，將相關的一次性補貼提升至本科每人 1.5 萬元人民幣、碩士每人 2.5 萬元、博士每人 3 萬元。凡此種種，毫無疑問是「聚天下英才而用，以求最大限度激發人才創新創造創業活力」。除此之外，深圳在住屋供應上的資源分配也遠勝於香港，亦以公眾利益為先滿足住房需求，從而將經濟收益有效轉換為惠及大眾的社會資源，還市民一個更為「公平」的生活環境。隨着深圳的經濟快速發展，土地、住房不足的問題尤為嚴重，當地的房價由 1998 年的每平方米 5000 元人民幣，升至 2016 年政府管控的商品房價格每平方米約 5.3 萬元，在十八年間上漲了超過 10 倍。原深圳市副市長張思平曾指出，高房價是一把「雙刃劍」，雖然帶動了深圳的消費品和服務價格，卻也增加了中低收入群體的生活負擔，長期會削弱城市對各種人才的吸引力。

因此，深圳市在 2018 年啟動第二次住房制度改革（下稱「房改」），發布《關於深化住房制度改革加快建立多主體供給多渠道保障租購並舉的住房供應與保障體系的意見（徵求意見稿）》，按計劃，由市政府保障的房屋總量將達 60%，針對不同收入水平居民提供四類住房，包括市場商品住房，佔住房供應總量的 40%；人才住房，佔 20%；安居型商品房，面向符合收入資產限額等標準的戶籍居民，佔 20%；公共租賃住房，面向中低收入群體、提供公共服務的行業人員、先進製造業職工等群體，佔 20%。到 2035 年，深圳籌集建設各類住房 170 萬套，其中人才住房、安居型商品房和公共租賃住房總量不少於 100 萬套。

可見，深圳市着力從根源上推進制度改革，推出多層次、租購並舉的房屋供應政策，並主動承擔不同群體的住房籌集建設責任，支援社區綜合整改和改造，通過城中村綜合整治和改造，來紓緩住房問題，讓不同階層的市民「有房可住」。後在 2018 年 6 月，當地更以公眾利益為由，無償收回地處深圳福田中心區、佔地 1.33 平方公里、只限 1,700 名高球場會員專享的高爾夫球場，並納入香蜜湖片區未來的規劃當中，即使相關公司提出續約延長土地使用權的申請，惟未獲深圳市規劃和國土資源委員會批准。這亦再次說明，深圳市政府施政以公眾利益為依歸的決心，私人耍樂並不能凌駕於社會規劃和發展。

棄積極不干預讓人重拾信心

相比之下，香港政府在 2014 年年底發表《長遠房屋策略》，描繪了一個「協助香港所有家庭安居，讓他們可以入住適切而可負擔的居所」的美好願景，並定下 2015-25 的十年公營房屋供應目標為 29 萬個單位，即年均供應量為 2.9 萬個。按照計劃，2015/16 至 2018/19 年期間的公營房屋供應為 11.6 萬個單位，但根據「團結香港基金」所整理的數據，這四年的公營房屋實際落成量只有大約 7 萬個單位，比當初所定下的目標少了 4.56 萬個單位。

2019/20 年度，香港的租住公屋或綠置居實質建屋量只有約 1 萬伙，比 2018 年預測的 1.3 萬伙少 3,000 伙；資助出售房屋的落成量亦由 4,400 伙減至 3,000 伙，減少約 1,400 伙，總建屋量還不如 2018/19 年度 2.6 萬伙的一半。

今時今日，香港公共房屋的輪候時間已達到五年半，而長者一人申請者的平均輪候時間則長達三年，公營房屋、土地需求相比深圳更加迫切，但香港政府仍然為是否收回粉嶺高爾夫球場而猶豫不決。翻查政府規劃署的數據，香港已開發的 276.6 平方公里土地面積之中，逾 120 萬人居住在 17 平方公里的公營房屋，70 萬原居民和相關持份者居住的鄉郊居所卻佔有 35 平方公里，處處反映社會在住房方面的不公。而面對興建公營房屋等迫切的公眾利益議題，始終未見政府改善上述問題，亦未有引用《收回土地條例》，收回開發 17 平方公里的棕地和 50 平方公里的發展商圍地，寧願「不惜金錢」推動「明日大嶼」計劃，也不願意觸碰原居民、發展商等既得利益團體。

鑑於特區政府死守「大市場、小政府」思維，在「一次分配」中，香港市民本身已難免被資本家剝削，無法取得更符合按勞分配原則的薪酬和福利；而在「二次分配」中，港府也未運用稅收及其擁有的龐大社會資源，完善住房、教育、醫療、養老、就業支援等公共服務，提高市民的生活素質，從而加強社會公平，紓緩社會矛盾，與深圳政府的積極規劃剛好相反。

正如莫家豪所說，政府沒有糾正香港長期以來的經濟、產業單一的結構性問題，市民看不見階級上流的機會，難以談及對香港未來發展的信心，「深圳令人嚮往、香港讓人想走」不無理由。他坦言，政府更應該摒棄「過分相信自由市場」的美好舊夢，積極干預和規劃香港的發展前景，才能讓市民重拾對社會未來發展的信心。

####

莫家豪教授認為港府未能解決香港的結構性問題。

深圳南山區是科創產業的聚集地。

香港的粉嶺高爾夫球場仍是富人的俱樂部，未能如深圳的高爾夫球場被政府收回。

經過四十年，深圳蛻變成令人嚮往的「未來之城」。