

# 港融入大灣區須破瓶頸難題

宋恩榮 盧家詠

香港與內地在政治、法律、經濟和社會制度上的差異，令香港在融入大灣區時面對不少局限和約束，至於與內地的融合，亦在三方面有明顯不對稱：開放度、發展水平和規模。這三個不對稱成為香港融入大灣區的主要挑戰，但同時也帶來機會。

在開放度方面，儘管內地比以前已經較為開放，但仍然存在「大門開，小門關」的問題，即是中央政策出台後，相關部門在落實執行時銜接不到。在發展水平方面，香港是高度發展的經濟體，與內地發展中的經濟融合，需要與較低工資的勞工市場競爭，容易出現收入分配惡化、非法移民和社會矛盾的問題。在規模方面，香港的容量小，彈丸之地容易「逼爆」，而服務業的融合往往需要容許外地旅客進入香港接受服務，容量有限成為制約服務業融合的重要因素。這些挑戰在近年逐步浮現，承接前文的國際視野，本文將聚焦本地社會，繼續討論政府及各界須注意的地方。

## 內地旅客逼爆香港

香港自2003年推出「個人遊」計劃（又稱「自由行」）以來，內地訪港旅客人次在2003年至2018年之間增長6倍。旅客雖然人頭湧湧，但帶來的收入卻頗為有限。例如「一簽多行」和自由行政客帶來的就業機會，只佔2013年總就業的0.5%和2.7%，而且這些工作機會大多是非技術性工作，晉升機會有限。

過量的旅客帶來不少社會問題，例如奶粉短缺、大量內地女性來港產子、水貨客阻礙行人路等。另外，內地遊客的購物需求也帶動香港的樓價和商舖租金飆升，令家庭式經營的小店被連鎖集團商店取代。這些社會矛盾成為本土主義、民粹主義、反內地

人情緒等的助燃劑，損害兩地關係，並影響社會及政治穩定。

香港對內地人有吸引力的服務，包括醫療、高等教育、休閒設施以及住宅房地產等，在香港本地皆非常短缺，非本地人來港購買這些服務，在市民眼中變成是爭奪資源，容易加劇社會矛盾。新冠肺炎大流行暫時阻礙了內地旅客湧到香港，但隨着香港持續與大灣區融合，內地來港人數定必會超越歷史高峰。一旦恢復通關，香港早前的社會問題定必會重現，有效有序地管理跨境人流將會是重中之重。

## 基建發展超出負荷

要紓緩香港過度擠迫的情況，擴充基建是必需，但香港建築業工人嚴重老化，是以施工效率低，建築成本全亞洲最高，擴充十分困難。香港2022年註冊建築工人的平均年齡是46.6歲，當中接近兩成的工人年齡達60歲或以上。除非更多年輕人加入行業，否則建築業的老化將愈來愈嚴重，建築效率也會進一步下降，但香港人口正迅速老化，社會缺乏年輕人，建築業也不是年輕一代普遍會考慮的行業。

香港大型基礎設施項目近年不斷出現成本超支和延誤。香港最近的4個大型項目，包括港珠澳大橋、廣深港高速鐵路、港鐵沙中線和香園圍口岸，造價均超支100億至200億元不等，工程時間延誤兩至三年，其中沙中線和港珠澳大橋更出現偷工減料和質量安全的醜聞。

興建新鐵路是擴建的另一個挑戰。香港將會建設多條新鐵路，北部都會區將會建設5組新鐵路，「明日大嶼」將會建設三組新鐵路，合共8組新鐵路。

然而，香港鐵路建設經常面對延誤和巨額成本超支，是現時全球花費最昂貴的鐵路系統：廣深港高速鐵路每公里成本是34億元，沙中線57億元，西港島線更高達62億元。政府應檢討沙中線質量安全的問

題，並仔細考慮在有限時間內同時興建8組新鐵路的可行性。

香港基建工程的負面新聞為政治和經濟帶來深遠影響。香港的基建工程經常被標籤為「大白象工程」，例如有輿論認為「明日大嶼」填海工程是「倒錢落海」，這些負面形象會削弱公眾和投資者對香港建築業的信心，可能會令投資者避免投資大型建築工程，也會令香港年輕人不願意投身建築行業。

## 怎解決擠迫及基建效率低的矛盾

解決過度擠迫的根本辦法是提高香港擴充基建的效率。1991年港英時代的新機場計劃，包括十項核心工程，從動工到落成只需6年，造價1553億元，遠低於原來估計的2000億元。今天「明日大嶼」估計造價6000多億元，北部都會區造價未有官方估計，恐怕達一萬億元以上。當年（1991年）香港建築工人的平均年齡是37歲，正當盛年；現今卻是47歲，已經接近退休，今天基建擴充的挑戰遠超當年。

建築業工人的待遇近年飛漲，紮鐵工人日薪高達2500元，搭棚工人日薪也高達1800元，仍然難以吸引年輕人。特區政府雖然鼓勵建築業創新及採用新科技，改善工作環境及工業安全，加強培訓並推動年輕人入行，然而迄今成效不彰，需要加大力度。

要提高香港建築業的效率，大規模入口建築工人難以避免。港英時代興建機場曾經輸入建築工人，配額為1.7萬人；澳門與新加坡近年亦輸入大量建築工人，基建擴充有明顯成效。大量輸入建築工人難免有政治阻力，也會引起社會矛盾。特區政府需要迎難而上，詳細向市民解釋，凝聚社會共識，也要吸收其他地方的經驗。

即使特區政府能夠有效提高擴充基建的效率，建設大型工程始終需要比較長的時間，未必來得及應付通關後迅速增長的人流，香港需要創新思維管理及疏

導內地旅客人流。

旅客逼爆香港不單止因為人數眾多，也是因為自由行旅客不單止遊覽旅遊區及著名景點，也進入香港各住宅區購物及享用各種服務，是以嚴重影響本地居民的生活。如果政府能夠建設有吸引力的邊境購物城疏導旅客人流，遠離一般市民的住宅區，對本地人生活的影響將會減少。

通關後旅客人流一定猛升，不過隨着內地自由貿易區的免稅商店興起，來港購物狂潮可能會稍為收斂，旅客相信會轉移購買香港各種高質服務，例如醫療、教育、保險、金融、休閒服務等等。除了建設有吸引力的購物城，香港還需要考慮建設邊境的醫療城，服務旅客及北部都會區的本地居民，正如現時深圳在羅湖購物城附近也有大規模的牙科診所服務香港居民。

除了在邊境地區建立服務設施，更可以進一步鼓勵服務業北上開業提供服務，無需內地人進入香港。特區政府需要與內地磋商打開香港服務業北上的大門及小門，鼓勵在內地開設港式診療所醫院、學校、保險公司、證券公司等等。此外，康文署亦需要嚴格及積極管理香港的公共露營及休閒設施，貫徹港人優先的原則，防止外來旅客鵲巢鳩佔。

總括而言，政府要克服大量入口建築工人的政治阻力，對外來旅客亦要實施積極措施疏導人流，更要實施有效政策鼓勵高質的香港服務業北上開業，一方面減少內地旅客湧入本港各區，另一方面也為香港的服務業開拓廣大市場。

對於香港融入國家整體發展，「快」不一定「好」，決策者需要反思歷史，汲取教訓，牢牢抓住融合的主要瓶頸並採取有針對性的政策，才能避免重蹈覆轍。

之二·聚焦民生篇·完

宋恩榮為中大香港亞太研究所經濟研究中心副所長、經濟學系客座教授；盧家詠為研究所前副研究員