

十三五規劃期粵港澳合作深化的思考*

封小雲

[提 要] 本文圍繞十三五時期粵港澳將建成世界級城市群這一願景，對粵港澳合作“前店後廠”模式解體之後，三地在新常態下形成深化合作的新互補關係內容、正在嶄露苗頭的產業鏈與供應鏈，以及新合作機制的推進，展開了全面的論述。而盡快制定粵港澳城市群的規劃和標準體系，設立城市群的組織協調機構，應是粵港澳三地合作在2020年完成初步建成城市群願景的基本條件之一。

[關鍵詞] 十三五規劃 粵港澳合作 新合作格局 世界級城市群

[中圖分類號] F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2016) 01 - 0033 - 12

即將到來的十三五規劃期是粵港澳合作深化，實現區域合作模式跨越的重大時期。在這個時期中，粵港澳三地必須如期完成初步建成世界級城市群的歷史使命。2008 年中國政府發佈的《珠江三角洲改革發展規劃綱要（2008～2020）》，明確提出“將與港澳緊密合作的相關內容納入規劃”，把珠三角地區與港澳合作第一次提升為國家戰略。隨後粵港澳三方分別簽署了《粵港合作框架協議》與《粵澳合作框架協議》。這是粵港澳三方首次共同商議、簽署的具法律地位的中國次區域性合作協議。作為指導三方合作的重要文件，粵港澳共同在這個協議中，提出了三方合作，建立世界級的大珠三角城市群的目標。“到本世紀二十年代，基本形成先進製造業與現代服務業融合的現代產業體系、要素便捷流動的現代流通經濟圈、生活工作便利的優質生活圈、國家對外開放的重要國際門戶，香港國際金融中心地位得到進一步鞏固和提升，建成世界級城市群和新經濟區域。”^①

10 年時間打造全球具競爭力的世界級城市群，就是粵港澳三方以框架協議方式，共同達成的合作大戰略願景。首先，大戰略必須有階段性戰役。為此，在兩個框架協議中，規定 2011 年起的第一個五年，即十二五時期，粵港澳三地將圍繞 2020 年的終期目標，共同合作創造與奠定粵港澳城市群的基礎；而第二個五年即十三五時期，是這個城市群的初步建成期；其次，大戰略也

* 本文係 2015 年廣東省人民政府港澳事務辦公室委託研究課題“十二五粵港澳合作與目前發展階段分析”的階段性成果。

需要由點的實驗與示範來向面推進。由此，十二五規劃期廣東的前海、橫琴與南沙三地，成為實現這個大戰略的三個新合作平臺，且被列入國家戰略。

十二五規劃期的終結，意味著粵港澳合作框架協議中的大戰略正進入一個階段轉換期，即第一個五年的終結，與第二個五年的起步期。這個時期恰好與十三五規劃期疊交。也就是說，十三五終期的 2020 年，正是珠三角地區與香港、澳門通過全面融合而形成具全球競爭力的世界級城市群，這個終期目標完成的重大時期。為此，本文圍繞著十三五規劃期粵港澳如何深化合作，完成初步建立世界級城市群的目標，展開下述的探討。

一、以粵港澳經濟轉型為基礎，形成新的互補合作關係

十三五時期是中國進入經濟新常態的第一個五年規劃期。經濟新常態不僅標誌著中國經濟從過去 30 多年的高速增長轉為常態增長，更標誌著中國經濟成長動力的根本性轉換，即由要素、資本驅動走向創新驅動。中共中央在十三五規劃的建議中著重指出，“實現‘十三五’時期發展目標，破解發展難題，厚植發展優勢，必須牢固樹立創新、協調、綠色、開放、共用的發展理念。”要通過“激發創新創業活力，推動大眾創業、萬眾創新，釋放新需求，創造新供給，推動新技術、新產業、新業態蓬勃發展，加快實現發展動力轉換。”^②

創新驅動不僅是中國新常態下動力轉換的主要內容，也對粵港澳三地的經濟轉型、形成深化合作的新互補關係具戰略意義。

1. 轉型與發展是目前粵港澳三地面臨的共同要求

目前粵港澳合作進程膠著反復，粵港兩地民眾群體間的矛盾衝突，最重要的原因是植根於三地自身經濟發展面臨轉型的矛盾與挑戰。在整個十二五規劃期間，三地經濟成長均進入一個下降的通道，就佐證了這一事實。數字顯示，廣東經濟已經從 21 世紀前 10 年的雙位數高速增長，因其拉動力減緩而進入中速成長階段；而香港十多年來陷入增長低迷通道，已經排位於亞洲四小龍之末；澳門在歷經十數年急速成長之後，2014 年出現了驚人的大逆轉，2015 年前三季更錄得了負 21% 的成長記錄，成為全球表現最差的經濟區。（表 1）

由此可見，成長動力的不足與缺失，成為三地經濟發展最大的挑戰，也預示著三地已經進入了一個經濟轉型的重大時期。

經濟轉型的根本在於破解發展困局，尋求新發展的動力。而新動力的形成關鍵是創新。創新驅動戰略應當成為破解三地發展挑戰的首要戰略。

從發展階段看，香港早已跨越中等收入陷阱，成為發達經濟體。而澳門 10 年來經濟高速增長，更使其人均收入進入全球高收入地區的行列。由此，港澳兩地進一步發展的路向，應當是知識型經濟。不言而喻，發展知識經濟最重要的戰略性資源就是人才、知識創新。而廣

表 1 十二五期間粵港澳三地的經濟成長率（%）

地區 / 年度	2011	2012	2013	2014
廣東	10.0	8.2	8.5	7.8
香港*	4.8	1.7	2.9	2.3
澳門	29.4	16.9	19.3	8.1

*香港數字是以 2011 年環比物價計算，廣東、澳門則以當年市價計算（資料來源：廣東省統計局《廣東統計年鑒》各年號；香港特別行政區政府統計處《香港統計年刊 2015》；澳門特別行政區政府統計暨普查局—國民收入統計）

東 2014 年的人均 GDP 已跨越 1 萬美元，進入中等偏上收入階段。通過制度改革創新，與科技推動的產業創新，是成功使經濟跨越中等收入陷阱、走上發達經濟階段的關鍵。

粵港澳三地各自的經濟持續發展與尋求新成長的動力，蘊含著對自身經濟轉型，重建經濟競爭優勢的巨大需求。建基於這種需求上的三地合作，應是三地在舊有經濟互補關係解體下，重新構築新互補關係，凝聚經濟合作共識，深化融合進程，開啟新合作模式的關鍵。如果三地能夠從各自經濟轉型的實際需求出發，去構思新合作的內容，則三地合作與深化就具有了長期的戰略性基礎。

事實上，目前粵港澳均面對自身經濟生態體系中需要求解的難題：香港生產性服務業的式微，全球化服務業功能提升的局限；澳門產業“一賭獨大”的生態系統危機；廣東產業升級的困頓與發展陷阱的跨越。上述難題本身就包含了三地形成合作互補，共同爭取市場機遇，加速實現經濟轉型的巨大利益。尤其是推進地區性的創新驅動戰略方面，粵港澳三地的合作應是大有作為。

2. 合作建立城市群區域創新生態系統

創新驅動戰略的實施，前提是區域創新生態系統的建立。區域創新系統是一個區域內有特色的、與地區資源互動關聯、推進創新的制度組織網絡。這個網絡由企業、研究與開發機構、高等院校、地方政府機構和服務機構代表（融資、人才與技術交易、商會及各類中介組織）的創新主體，以及創新主體之間的社會交互作用而構成。網絡中的人才與金融因素的互動，制度因素和治理安排對於各種創新的形成、利用和擴散具有重要作用。

相較而言，粵港澳在創建區域創新系統上各具優勢和劣勢。港澳的知識產權保護與法治環境提供了一個有利於知識創新的制度安排；香港更有排在世界前列的高等院校，以及各類中介服務機構，是香港本地知識創新的優勢；而澳門則集聚了大型國際化酒店與娛樂設施，是各類文化創意與內容產品展示的平臺；“一國兩制”下港澳實行與內地不同的制度，具發達的全球技術、信息聯繫網絡，是兩地自由引進世界最先進的一流知識、專利和人才、創意產品及研發機構的有利條件。上述種種，都構成了港澳在轉向知識經濟過程中的長處。

但是港澳地區的產業與企業創新主體缺位，政府機構的參與力度不足，則是其劣勢。由此，香港 R&D 多年來主要局限於高等院校而無法落地於產業與企業，造成香港生產性服務業功能的發展乏力；兩地政府參與力度的局限（一般來說，科技創新初期因企業規模、資金、承擔風險的限制，政府作為主體參與其中，是創新成功的關鍵。新加坡、台灣、韓國均為主導型政府的成功案例），使得港澳雖有較高的人均財富，卻僅有接近地板的 R&D 開支（2013 年香港 R&D / GDP 比例僅為 0.78%，為亞洲四小龍最低；澳門更低至 0.04%，幾乎是全球最低水平^③）。這就是港澳創新科技、創意產業多年來無法成功突破，孕育新產業的問題所在。

廣東是全球製造中心之一，具強大的產業與企業實力。在廣東的研發投資與活動中，企業佔 60 ~ 70%，是主要的創新主體。廣東科技市場規模巨大，科技創新的客觀需求強烈。政府機構的強力參與，以及具較高的 R&D 強度（珠三角地區比例在 2% 以上，而深圳則超過 4%^④），技術發明專利數量連續五年排在全國首位，均是其科技創新的強勢。但是廣東的高等院校、研發機構、科技人才在國內不具一流競爭力，科技資源開發能力不強，水平不高；且缺乏科技中介服務機構，以及嚴格保護知識產權的制度安排和環境；加上因國內制度的原因，往往受到西方發達國家的技術、創意擴散的限制。上述種種，則是其劣勢。

粵港澳三地在打造區域創新生態系統中的不同優劣，本身存在互補的關係。一方的短缺，恰

是另一方的優勢。這種互補關係正好反映了三地具有共同發展的利益。在各方無法在短時期內填補各自空白，建立獨立的區域創新生態系統情況下，通過合作，建立粵港澳城市群功能空間分工的一體化區域創新生態體系，應當是中國經濟新常態下，三地經濟發展的共同需求。在這個一體化的區域創新生態系統中，香港可以適應廣東的產業與企業創新發展的巨大需求，發揮自身的全球網絡連接、服務中介完備和知識產權保護的環境優勢，發展密集性的知識產業，把知識引進與廣東的企業相連接，從而推進香港成為地區性的全球一流知識引進、研發和創新中心；而廣東則能夠從香港引進大量產業與企業所需的知識、技術資源，通過科技模仿—創新路徑，建立地區性的全球產業創新基地，促進產業與經濟的持續轉型升級；澳門與粵港的合作則可以著重於發展創意產品，利用廣東的人才因素、香港的金融因素，推進本地文化創意與內容產品發展，通過本地大型國際性娛樂平臺向全球推廣，成為地區性的創意平臺與中心。

為此，合作推動與建立區域一體化的城市群創新生態系統，應當是粵港澳合作框架協議進入第二個五年階段，也即十三五規劃期中的重中之重，或首要戰略。

二、以新供應鏈構築粵港澳合作新格局，提升區域綜合競爭力

粵港澳三地在生產全球化中構築的“前店後廠”產業合作格局，在進入 21 世紀，尤其是全球金融海嘯後，因美國主導的經濟全球化破局，世界產業版圖的重組，中國內地經濟形勢變化而逐步式微。如何順應全球發展的大勢，根據三地不同的分工定位，重構新的產業鏈、供應鏈格局，是三地合作深化的重要內容，也是粵港澳合作在產業格局上的一種源創新。

中國經濟轉型的變化，使得粵港澳地區的產業分工逐步出現了新的變化，新格局的端倪正在嶄露。一方面，過去三地之間通過產業分工，形成的產品走向海外，即商品由內向外的生產銷售格局，現在逆轉為國際商品通過港澳大量進入內地與珠三角，即商品由外向內的流動；另一方面，珠三角製造生產也從過去的在地生產，銷售在外的格局，轉變成通過珠三角企業投資，由港澳延伸海外，即內地企業通過港澳走出去，在外建立生產加工基地的新格局。由此，這種資本與要素、商品在粵港澳三地之間跨境流動，預示著區域內部新的商品供應鏈、產業鏈的空間重組進程正在發生。這無疑將成為粵港澳合作框架協議深化的主要內容。

1. 共同打造零售全球化下的粵港澳商品供應鏈與物流鏈

在中國經濟急速走向消費型社會，中國製造轉向中國市場的大轉型時期，由跨境電商、跨境物流與海淘等帶動的中國消費，已經大量跨向海外，不僅在改變著全球的消費方式，推動新商業模式、貿易方式的發展，更形成了當今零售全球化的新浪潮。

零售全球化在粵港澳地區的主要表現，是內地尤其是珠三角地區居民消費的“港澳化”傾向。這種通過人員流動而出現的境外消費潮流，首先是帶動了粵港澳之間的服務貿易大幅增長，使得港澳成為全球旅遊貿易順差最大的服務出口地區。粵港澳三地的服務貿易結合度指數極大地超過了貨物貿易結合度指數。

深究近年來推高粵港澳之間服務貿易結合度的主要因素，可以得出的共同判斷是內地人員對港澳地區流動的爆炸性增長。由這種增長帶動了旅遊成為港澳服務跨境貿易的最大行業，從而推動了粵港澳三地服務貿易的快速發展。雖然隨著珠三角服務的發展，對港澳的其他服務貿易一直在持續增長。但是，跨境的購物、旅遊需求是當前內地跨境服務需求中增長最為顯著的部分，這種需求增長的速度與幅度，使得其他的服務需求增長相形見绌。由此可見，即使廣東與港澳、尤

其是與香港之間各類服務的流動都在增長。然而，三地之間穩定持續的人員相互流動，尤其是內地人員對港澳地區的流動，是三地服務貿易結合度維繫高水平的主要因素之一。（表2）

其次，珠三角居民消費的境外化或稱港澳化，又使香港與澳門對全球商品進口的數量大增。我們僅從香港持續增長的進口貨物（2010～2014年間以年均7%比率增長，超過出口的增長率^⑤）中，本地留用比例僅佔三成；澳門近年來進口數倍於出口的增長，2014年進口為出口的9倍以上，^⑥就可見一斑。

表2 2013年粵港澳貨物貿易與服務貿易結合度指數

項目	粵港	粵澳
貨物貿易結合度	12.5	5.1
服務貿易結合度	29.3	NA *

*廣東沒有專門公佈與澳門服務貿易數字，澳門也沒有服務貿易的國家、地區構成統計（根據廣東省商務廳《廣東商務發展報告[2013～2014]》，香港特別行政區政府統計處《2014統計年刊》、澳門特別行政區政府統計暨普查局《澳門統計年鑒2014》中數字計算）

在零售全球化浪潮推動下，香港航運、航空與物流網絡的商品流，已經開始從過去的主要向外流動，即進入世界市場，轉變為從外即國際市場採購，向內地的流動。這個轉變不僅凸顯香港國際品牌代理的地位，更推進了香港國際貿易中心的轉型；而澳門也開始了通過實體與網絡結合的形式，向內地提供葡語世界的產品，壯大其葡語國家經貿平臺的地位；廣東作為中國跨境電子商務的集聚地（2013年廣東的電子跨境商務佔全國七成比重^⑦）——深圳的全國跨境倉儲、物流網絡樞紐；廣州的跨境電商總部，以及華南商品集散中心地位，開始成為零售全球化的重鎮。

粵港澳三地發揮自身優勢，通過深化分工組合，構築一體化、內外市場鏈接的國際商品供應鏈與物流鏈，共同爭奪內地內銷市場的巨大商機，將會極大地增強其城市群的競爭力。而目前在粵港澳地區興起的新商業模式與貿易方式，需要海關、貿易政策，尤其是口岸管理的配合與體制創新，否則，粵港澳三方就無法順利組合成一體化的內外商品供應鏈。

2. 粵港澳重構全球生產產業鏈，推動中國企業走出去

2000年之後，尤其是十二五期間，粵港澳“前店後廠”的產業鏈出現了根本性的變化。一方面，珠三角製造的轉型升級速度加快，使得以港商為主體的加工貿易大幅縮小（表3），前店後廠榮景不再。與此同時，港資製造商的數量呈現持續減緩，2014年底，在珠三角地區存活的接近4.7萬家港商企業中，製造業港商僅為2萬家，僅是2005年5萬家的40%；而同期港資服務商則上升到了2.5萬家，佔港商總量之比達到53%。^⑧

表3 2010～2014年廣東加工貿易佔全省比例（%）

年份	加工貿易出口	加工貿易進口
2010	60.8	51.4
2011	58.6	51.4
2012	56.6	50.0
2013	50.8	44.6
2014	49.6	46.4

（數據來源：中國海關統計）

另一方面，前店後廠的衰退在香港則表現為，由這個“店”發往珠三角地區製造加工的數量減緩，這個走勢直接體現在香港從廣東進口的製造服務，無論在相對數（表4），還是在絕對數方面均持續縮減。

珠三角製造的產業升級、產品換代的結果，不僅極大地改變了這個地區在全球生產價值鏈中

的地位，使珠三角製造從終端的消費品加工，向更高鏈條的中間產品、資本品生產，即機電產品、電子零組件生產過渡；同時，產業鏈條的提升也體現在珠三角企業轉移低端製造鏈條，通過海外佈局、形成國際化生產的進程。由此，廣東開始成為中國內地企業走出去的最大省份，而珠三角地區企業更是其先行者。2014 年廣東非金融類對外直接投資，已經接近 100 億美元的流量，其七成比例進入了香港。^⑨可以說，港澳地區作為企業走出去的海外佈局跳板，發揮著巨大的作用。

珠三角製造向海外延伸的進程，為香港的貿易中心、金融中心以及航運物流中心，注入了新的內容與活力。事實上，香港是珠三角地區企業海外佈局中的重要節點，是企業海外銷售、融資，以及零組件的物流配送所在地。2014 年由廣東經香港輸往東南亞或其他地方進行轉口加工的貨品，達 8,984 億港元之巨，為 2009 年的 1.5 倍。^⑩

表 4 香港對內地製造服務進口佔香港服務總進口比重變化（%）

年度	2003	2010	2011	2012	2013	2014
比重	39.5	27.2	24.1	23.4	19.9	19.8

（依照香港特別行政區政府統計處《香港統計年刊 2015》服務貿易數據計算）

由此，珠三角地區與港澳之間正在形成新的產業鏈關係。也就是說，過去由跨國公司主導、港澳企業經營的從外向內“前店後廠”產業格局，開始逐步變化為內地企業主導、港澳企業參與的從內向外的製造總部（珠三角地區）——資本運營、物流樞紐（香港）——海外生產基地的新產業格局。隨著內地、尤其是珠三角地區企業加快走出去的步伐，可以預言，這種新產業格局將會在未來五年更為成型發展，因此而持續強化港澳與珠三角地區之間的資本、商品、技術與資訊的流動。

澳門在廣東企業走出去的海外佈局中，不僅具長期與葡語國家維持經濟聯繫和經濟網絡的優勢，且還在近年來通過大量向廣東企業提供融資，使得本土的金融業得以迅速發展，成為澳門服務順差增長最快的行業（按照 2014 年澳門的服務貿易資料計算，澳門旅遊貿易的順差，與 2002 年相比增長了 11 倍，而金融服務順差則增長了 80 倍^⑪）。這個發展勢頭顯示，澳門在粵港澳新產業分工格局的形成中，具有重要的融資通道地位。

3. 充分發揮中國（廣東）自貿區與三個國家戰略平臺作用，建設“一帶一路”戰略中的粵港澳大灣區

經濟新常態下的中國對外開放格局，是“一帶一路”的發展戰略。中共中央關於十三五規劃的建議中指出：要深化內地和港澳、大陸和台灣地區的合作發展，要支持港澳參與國家雙向開放、“一帶一路”建設。而在國家發改委、外交部和商務部聯合發佈的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》（簡稱《願景與行動》）中，更提出了設立粵港澳大灣區，作為新型海上絲綢之路的重要節點。並且力推前海、橫琴、南沙三個國家級戰略平臺，作為粵港澳大灣區的重點區域。

粵港澳對海上絲綢之路的建設，既有歷史的聯繫，更具共同的合作需求。廣州是歷史上海上絲綢之路的重要起點。近年來更發展了與東南亞、中東、非洲的經貿關係。廣州的食物、快消品、珠寶、大宗商品批發市場，在亞洲、東南亞與非洲佔據十分重要的地位。而這些批發市場上大約活躍著數十萬的中東與非洲商人，他們已經是現實中海上絲綢之路的參與者；而廣州批發市場以及大量外來批發商與亞洲、東南亞及非洲地區的商品流通關係，很大部分通過香港鏈接，凸顯了香港在廣州與這些地區聯繫中的“超級聯繫人”地位（梁振英語）。港澳憑藉著 100 多年積澱的對外

經濟聯繫和網絡，尤其是香港作為東南亞的資金中心，在“一帶一路”中的作用不可低估。根據《願景與行動》，三地要合作做好粵港澳大灣區這篇大文章，重點推進的區域仍然在珠三角。即粵港澳共建中國（廣東）自貿區，以及前海、南沙、橫琴三個國家戰略平臺。

由此可見，粵港澳大灣區的核心區域，正是大珠三角的城市群。粵港澳之間在城市群中的分工合作，以及形成的空間一體化和功能一體化，是其向廣東東西海岸輻射，組成海上絲綢之路的延伸連線、連片節點的關鍵。

三、以合作新機制推進三地融合，加快粵港澳城市群的建立

十二五期間，根據粵港澳合作框架協議，以服務貿易為重點，廣東先行先試開放為核心，三地政府持續地推動了 CEPA 的機制創新。2014 年末，粵港澳三地更分別簽署了服務貿易自由化協定，以准入前國民待遇及否定清單方式，為未來合作提供了新的機制，或稱升級版的 CEPA。根據協定，廣東對港澳開放的服務部門達 153 個，涉及世界組織服務貿易 160 個部門總數的 95.65%（開放廣度）；完全實現國民待遇的部門 58 個，開放深度達 36%。而負面清單限制為 132 項。^⑫無論在開放與限制方面，均在國內佔據領先水平。（表 5）

表 5 十二五期間粵港澳對 CEPA 的推進

年份	名稱	對港先行先試政策	對澳先行先試政策
2011	CEPA 補充協議八	47	37
2012	CEPA 補充協議九	64	53
2013	CEPA 補充協議十	79	68
2014	CEPA 服務貿易自由化協定	確定“准入前國民待遇加負面清單”管理模式	

升級版的 CEPA，或稱新的合作機制，其目的在於加大清除合作制度性障礙的力度，在此基礎上通過促進資源要素間的自由流動，三地共同獲取合作的市場新機遇。由此重新凝聚利益共享的合作共識，推進粵港澳進一步融合的進程。以新機制啟動與落地推進粵港澳深度合作與融合，加快粵港澳城市群的建立，或可採取以下對策：

1. 合作制定粵港澳城市群規劃與指標體系

十三五規劃的終期即 2020 年，將是粵港澳世界級城市群的目標實現期。為保證這個目標的實現，目前最為緊迫的是三地共同制定跨境城市群的規劃。

至今為止，三地對粵港澳這個跨境城市群的特徵、範圍（涉及的城市）、標準、各自的分工定位以及運行規則等等，均缺乏共識，更遑論採取何種措施推進城市群的發展，以實現目標。也就是說，對 2020 年這個跨境城市群的達標標準、運轉機制、協調組織以及特點，三地目前都缺乏溝通與共識。

從全球城市群的形成發展看，無論是大東京、大紐約這樣的世界級城市群，還是大洛杉磯都會區、大哥本哈根都會區等地區性城市群，以及歐洲小規模的跨境城市群，其共同特點都是規劃先行。事實上，沒有城市群的發展規劃，缺乏對各城市的分工定位，協調機制，則各成員方就不能形成共同發展的利益，也就無法實質性地推進發展，最終使城市群成型。

為此，粵港澳三地根據各方利益和市場需求，共同制定城市群的發展規劃刻不容緩。規劃不

僅是確保城市群發展及成型的綱領，更是三方利益協調，形成合作利益最大化的保證。尤其是規劃中對三方的比較優勢而確定的分工定位，涉及三方利益不能僅由一方制定。

此外，為使跨境城市群的合作進程順利推進，更需要盡快制定統一的世界級城市群指標體系。這個指標體系首先要具國際水平和較高認可度。為此，必須在參考、借鑒全球的世界級城市群指標的基礎上，制定具世界級城市群共性的指標體系，例如市場的一體化程度、全球化服務業的判斷，以及競爭力衡量標準和全球影響力指標等等；其次，粵港澳城市群的指標體系制定也要考慮其跨境、多中心，以及“一國兩制”的特點，勾畫出與其他世界級城市群相區別的特定指標。例如經濟流量與資源流動的自由度、城市群經濟功能的專業化程度以及空間分工，經濟制度的融合度等等。因邊界效應與兩制的存在，必須具粵港澳城市群的特有指標。

2. 逐步形成粵港澳要素多向流動的機制

“發揮港澳獨特優勢，提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能。”是十三五規劃期兩地在國家發展中的主要定位。^①在粵港澳合作深化的進程中，這個定位的具體落地，港澳獨特優勢的發揮，最終要通過大珠三角城市群的分工實現。

事實上，由地區比較優勢（或可以稱之為獨特優勢）而引發經濟流量的空間流動，是保證城市群各成員方充分發揮本地優勢，形成專業化分工和優化整體區域資源配置的關鍵，也是城市群空間與功能分工最終成型的基礎。只有順應市場需求與擴張要求的多向而非單向流動，才最有利於實現城市群中不同的分工與合作。

囿於制度或行政因素而壓抑流向的經濟流量流動，是不可能產生分工合作的城市群的。粵港澳三地經濟流量的多向流動是各城市實現比較優勢，從而城市群最終落地成型的基礎。例如在粵港澳這個區域中，內地目前的信貸體系是世界最昂貴、限制最嚴格的信貸體系之一。而香港則具全球最便利、最低廉成本的資本融通體系，是全球的資本中心，這正是香港的獨特優勢之一。為此，放開資金的雙向流動，鼓勵廣東企業進入香港借貸、上市、發債，或金融機構進入香港發行各種基金、證券，不僅可以實現廣東企業的低成本融資，也可以強化香港本身的資本、金融中心地位。

逐步擴大粵港澳經濟流量的多向流動，主要是具要素性質的流量，包括企業、資金、資源以及人員的流動十分重要。為此，在 CEPA 機制中啟動貿易投資便利化機制，不僅要針對廣東對港澳的市場開放，也要放鬆廣東的資源與要素進入港澳市場。在三地的人員流動方面，鑒於目前限制“一簽多行”自由行的情況下，逐步開放以商務、研發、專業交流為目的，具要素流動性質的內地人員“一簽多行”，將會有利於三地間人才互動，推進城市群的創新合作深化。

3. 以體制改革為動力促進 CEPA 實施落地

CEPA 實施經 10 多年的實踐表明，內地的服務行業管理體系及准入要求、方式，是阻礙 CEPA 實質落地的最大內部壁壘。即使目前兩地已經啟動升級版的 CEPA，其最終落地仍然取決於內部隱形壁壘的清除。為此，以體制改革帶動新機制，是新階段與十三五時期 CEPA 落地的關鍵。

目前廣東已經形成了深化改革、擴大開放促進粵港經濟合作的四個不同層次：改革最前列的中國（廣東）自貿區為第一層次；第二層次為粵港澳合作的三個國家戰略平臺與中山翠亨粵澳合作示範區，以及大廣海灣開發區等等；第三層次為 CEPA 服務業實施重點的珠三角六個城市；最後為三個層次向外複製、推廣改革成果的廣東全域。

無論哪一個層次的開放改革，圍繞粵港澳合作、CEPA 落地而展開的內部壁壘清除，其主要內容與目的是為廣東塑造一個類似港澳自由開放的服務市場，一個符合國際服務業運行規則的市場體制與環境。為此，衝破目前國內服務市場的行業管理體制，即由政府行業管理部門制定進入標準、資質，政府審批方式進入市場，改變為按照市場運行規範，主要由行業協會等中介組織，確立進入的標準和進入方式；由政府直接介入市場轉變為政府主要對市場進行監管的新體制。

中國（廣東）自貿區作為體制改革創新的最前沿，其步伐應當邁得最快最大。在爭取由中央全權授權之下，其改革方案可以完全拋開、或掙脫舊體制框框，設計與創新一個全新的服務市場開放模式，且複製目前世界服務市場中行之有效的准入方式和行為規範，進行試點實驗。改革本身就是一個不斷試錯的過程，因此中國（廣東）自貿區方案應當允許涵蓋某些暫時不可複製、推廣的試驗，而無需如其他地區般，通過逐步修改舊體制，逐步摸索適應服務市場發展的新體制路徑。在此，爭取港澳服務行業協會、服務管理機構、資深專業服務人員參與方案設計，應當是一個可行的選擇。這不僅可以使中國（廣東）自貿區成為粵港澳合作推進體制改革創新的高地，同時還有利於利用香港參與美國主導的服務貿易協定（TICA）成員方地位，率先引進 TICA 的相關規則，在自貿區內先行先試，推動廣東服務市場的規則與體制站在全球前列。

4. 以規則為核心推進粵港澳市場一體化

市場一體化是區域合作融合的必然結果。粵港澳合作外部、內部壁壘的清除，粵港澳城市群的建立，必然要求整體區域的市場一體化。而市場一體化發展的主要內容是統一規則的建立。通過廣東的服務市場制度改革破除現有的政府行業管理體制，打通跨境的經濟與資源流動，其結果是市場逐步走向統一。於是統一市場的規則問題必然成為粵港澳合作持續深化、以及粵港澳城市群推進的重要前提。

以“前店後廠”合作模式為代表的粵港澳第一次經濟合作與整合，因其市場是外部的國際市場，僅有加工製造環節在廣東。所以這種合作僅涉及產業一體化。國內市場（內需）與港澳代表的國際市場（外需）是割裂的。而粵港澳第二次以內地服務市場開放為主的經濟合作與整合，是建立在中國經濟社會轉型為消費型經濟與社會，中國市場日益崛起，且與外部市場逐步對接的基礎之上的，因而這個合作的進程，實質就是粵港澳之間內外市場整合統一的過程。

按照國際經驗，區域服務貿易自由化協定的進展，一般會沿著非歧視：產品與市場主體的國民待遇；相互承認：雙方認可各自的資格標準；國際協調：採用共同的標準，建立市場的統一政策和機制這三個層次逐步深化。CEPA 也是按照這個進程持續推進的。而目前粵港澳建立城市群的進展，以及三地市場融合的程度，都存在統一市場規則的共同需求，也即區域合作已然進入第三個層次。

以規則為核心推進粵港澳市場一體化，首先是粵港澳兩地產品製造、檢測標準與商品進入市場規則的統一，即商品市場的一體化。其次則是服務市場准入標準與規則的統一，即服務市場的一體化。

目前在粵港澳的商品市場上，CEPA 的推進僅是認可相互的標準、檢測及進入方式，三地分別按照各自的規則進入各自的市場。不同的商品准入標準和規則，成為粵港澳市場對接的內部障礙。一方面，在珠三角地區從事製造的港澳廠商，因長期服務於國際市場的需求，一直按照港澳標準與規則生產。當珠三角地區轉向內需帶動後，港澳廠商的市場轉換則直面標準、規則的轉換，但這個轉換因涉及生產線及工藝的調整，並非能在很短時期內完成。由此，標準轉換往往成為港

澳廠商進入內需市場的障礙。但在事實上，廣東與珠三角地區居民目前普遍認可的，是港澳的國際市場標準與規則，而非內地市場的標準與規則。對內地市場秩序混亂的不信任，帶動了自由行的跨境消費。這種跨境消費的日益擴大，意味著粵港澳商品市場已經客觀存在對規則統一的內在需求和訴求。

而在服務市場上，CEPA 與港澳對服務貿易總協定的承諾內容，都涵蓋了相互進入市場的國民待遇。CEPA 更承諾了對港澳的准入前國民待遇。但是各方國民待遇下的服務市場准入標準與規則，存在很大差異。港澳作為自由港，其服務商的進入自由開放，其進入標準由專業行業協會制定，主要針對專業人員的資格，有了資格認可就可以註冊，承擔服務活動的主體主要是專業服務人員，尤其是取得資格的自然人。服務市場由專業協會進行直接管理，而政府則負責市場的監管。專業服務人員會隨時根據市場需求，組成所需要的服務提供機構，或以自然人身份直接提供服務，這是一種典型的市場進入方式。

而內地的國民待遇，即使是准入前國民待遇下的市場准入標準、方式，目前仍然主要是由政府行業管理機構認定、確定或審批。這種認定主要針對機構。也就是說，專業人員即使取得政府認可的專業資格也不可以註冊。註冊需要符合政府規定的資質標準，即每個服務商具備的專業人員數量。承擔服務活動的主體不是專業服務人員自身，而是由這些人員組成的法人組織。組織必須由政府批准才能進入。而政府的批准，是把組織內的專業人員多少，也即組織的規模大小，作為決定進入市場提供服務數量與內容（一、二、三級資質決定其經營內容）的依據。也就是說，服務企業的發展地位不是靠市場競爭取得，而是靠單位所擁有的專業人員數量即規模，通過政府對不同資質的不同服務範圍與經營內容的規定來保證。這種進入體制，使國內服務市場的國民待遇，本身就包含了對中小企業（中小服務商很難取得一級資質）的歧視。這種有違市場體制、壓抑服務市場競爭的做法，不僅是內地服務業成長緩慢的原因，也是港澳中小服務商難以進入內地市場的主要壁壘。由此，統一服務市場的進入規則，不僅反映廣東本身發展服務業的客觀需求，也是粵港澳三地推進服務資源流動的共同訴求。

有鑒於目前粵港澳服務市場發展水平的現狀，統一粵港澳相互流動的市場規則，可以採取不同的兩種做法：一是一步到位地把香港的商品製造、檢測，以及商品和服務的進入市場標準、規則複製到廣東。因為香港的市場體制是高度成熟開放的體制，採用其規則有利於提升廣東服務市場的發育與規範，同時也有利於內部壁壘的清除。二是如果複製到廣東全域的條件不成熟，則可以把一步到位的做法，先放在中國（廣東）自貿區和三個粵港澳合作平臺試行。其他地區則由粵港澳三方，包括三方政府、商會和服務行業協會，共同制定商品、服務進入廣東的市場規範與規則。

四、建立粵港澳城市群協同管理委員會，進行政策協調與障礙化解

從城市群發展的一般規律看，一個城市群協調管理組織的誕生，是城市群建成的主要標誌。粵港澳三地在十三五規劃終期達成初步建成世界級城市群的目標，必須遵循全球城市群發展的一般規律與共同特徵。

1. 城市群發展的進程與一般規律

城市群的產生，其初期階段往往是由市場需求（新技術興起、或是基於各類環境變數的變化、基礎設施的改進等）的拉起，出現了城市間互動、尤其是產業空間集聚的共同獲利機會。由此，

城市之間的經濟流動，導致原本相互隔離的城市之間產生互補關係，且互補關係逐漸深化，最終促進了城市間的產業與功能分工，促使城市網絡的逐步成形與發生。這就是城市空間一體化與功能一體化，也即經濟一體化發生的最初進程。

市場驅動的一體化，主要由市場主體自發地進行，又稱為誘致性的制度變遷。意指市場主體或變遷主體在潛在的市場利益驅動下，對現行制度作相應的調正或更新。例如 30 多年前廣東的先行改革開放為港澳廠商帶來了市場機遇、為珠三角地區帶來工業化機遇，從而啟動了這個地區以港澳產業轉移、與廣東投資貿易合作為主要內容的城市化發展，使港澳地區擺脫了長期與珠三角地區隔離、重新回歸為大珠三角地區經濟的重要組成部分。

市場驅動型的一體化，是以各個城市自身的利益為基礎之上產生的城市間合作，這種合作源於共同獲利與各個城市自身利益的一致性。當城市合作不斷推進，城市群日益壯大發展之時，超越單個城市的共同利益必然產生。此時，城市間的利益協調、基礎設施的對接、市場的統一與監督、城市空間發展的規劃，以及政府的經濟發展政策相互銜接，就不能由微觀的市場主體去承擔。強制性的制度變遷，或稱之為制度驅動型的一體化必然產生。由此，城市群的發展就進入了一個市場、制度雙驅動的時期。

制度驅動型的一體化是由城市群中的各個地方政府協商，共同制定合作的規則，由政府強制性推行的。合作規則或稱制度代表著城市群利益的最大化。因此，在協商的過程中，為了推進城市群的共同利益，各地方政府必須讓渡部分的城市管制權，甚至是局部的經濟利益。2003 年中國內地與港澳簽訂的 CEPA，2008 年 CEPA 在廣東的先行先試，以及 2009 年頒佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008～2020）》、2011 年粵港澳三地分別制定的《粵港合作框架協議》與《粵澳合作框架協議》，就是內涵制度驅動的內容。

2. 粵港澳城市群協調管理機構的設計與職能

作為政府參與推動的一體化，必然需要提供實施組織推進合作規則的落實。由此，成熟的城市群一般都有其協同與管理機構，展開城市群的空間規劃與管理。例如大東京城市群的首都經濟圈管理委員會、荷蘭 RANDSTAD 城市群（由阿姆斯特丹等四個城市組成）協調管理委員會等。而在粵港澳地區，為推進粵港澳城市群建立的目標，至今為止，是由粵港、粵澳高層聯繫機制承擔著這個跨境區域的協調與管理職能。

事實上，粵港澳高層聯繫機制在粵港澳城市群的初創階段，可以發揮組織協調與管理的職能。因為初創階段主要的任務在於跨境基礎設施的建設，跨境項目的實施。但是現有的粵港澳高層聯繫機構主要為三地政府的協商機構，缺乏對粵港澳城市群具體的發展規劃、地區間資源與要素流動的合作規則調整、市場的統一與監管、以及三地經濟政策的協調等職責，尤其是對上述內容的落地缺乏政府的強制性推進措施。因此，面對即將成型發展的粵港澳城市群，僅靠目前的高層聯繫機制已經難以勝任城市群的客觀推進進程及需要，粵港澳三地的合作組織管理模式創新已經提到議事日程。

從國際經驗看，一旦城市群的協同管理機構出現，則代表城市群的真正建立與進入成熟。面對 2020 年粵港澳城市群的最終建立這個歷史使命，成立專門的粵港澳城市群協商與管理機構，是達致粵港澳城市間的利益最大化，真正實現粵港澳城市群的分工與互補關係的組織基礎。建立專門的粵港澳城市群的組織實施機構，由這個機構負責城市群的分工、經濟功能佈局的空間規劃、跨境合作規則的執行、城市間經濟利益的協調，以及粵港澳三地經濟政策的協同，以防止政策溢

出的負面效應。事實上，城市群的協同管理組織的建立，不僅可以代表粵港澳城市群的全局利益，同時可以通過強制性執行來確保全局利益。

適應目前全球各區域合作協定管理部門的組織扁平化發展潮流，參照全球城市群的協同管理機構模式，粵港澳城市群的組織機構主要由三地政府組成，並廣泛吸引民間的商界代表、行業協會與商會、相關學術機構與智庫參與。主要由政府組成可以保證合作規則（例如 CEPA、城市間具體的合作規則等）的強制性實行，以及保證局部利益服從於全局的最大利益；而民間的廣泛參與，則可以使城市群的發展隨時體現及回應市場的需求，以及各方的經濟利益訴求。通過協調機制，在確保各方利益的基礎上，尋求合作的最大共同利益。

①《粵港合作框架協議》，2010年4月7日。

②⑬《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，2015年11月3日。

③香港特別行政區政府統計處：《香港統計年刊2015》。澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門統計年鑒2014》。

④廣東省統計局：《廣東統計年鑒2015》。

⑤⑩香港特別行政區政府統計處：《香港統計年刊2015》。

⑥⑪澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門統計年鑒2014》。

⑦廣東省商務廳：《廣東商務發展報告2013～2014》，廣州：廣東人民出版社，2014年。

⑧廣東省工商行政管理局提供數字。

⑨⑫廣東省商務廳：《廣東商務發展報告2014～2015》，廣州：廣東人民出版社，2015年。

作者簡介：封小雲，廣東外語外貿大學南國商學院教授。廣州 510545

[責任編輯 劉澤生]