

粵港澳大灣區發展的演進和趨勢*

陳廣漢 譚 穎

[提 要] 改革開放以來,粵港澳在市場主導和政府推動的雙重作用下不斷演進和發展,在微觀市場機制下依託規模經濟和運輸成本疊加的雙重優勢下實現區域的功能性整合。在宏觀層面上政府區域發展規劃和政策制度安排下,自上而下進行制度性整合。和國際三大灣區相比,粵港澳大灣區要素稟賦豐裕、產業完備已經具備打造世界級灣區的條件。新時期,粵港澳大灣區建設上升為國家戰略,粵港澳合作進入新的發展階段,需要充分發揮政府統籌協調功能,進一步突出市場機制功能,實現“一國兩制”下制度多樣性和互補性的收益最大化和成本最小化,推動灣區全方位互利合作。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 區域合作 發展趨勢

[中圖分類號] D676.59/F123.6 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874-1824(2019)02-0029-11

粵港澳大灣區的發展是中國改革開放 40 年來,區域分工合作、經濟高速增長的一個縮影。1978 年廣東憑藉毗鄰港澳的區位優勢和先行一步政策優勢,率先進行改革開放,推動中國經濟從計劃經濟向市場經濟轉型,改變了當代中國的發展格局。在市場主導和政府推動的雙重作用下,珠三角和港澳以比較優勢為基礎進行分工合作,珠三角吸引香港、澳門的工業轉移和國際投資,在香港和澳門與珠三角之間形成了服務—製造的垂直產業分工體系。港澳與珠三角的合作,一方面加快了珠三角從傳統農業經濟向現代工業經濟的轉型和城市化的進程,珠三角成為世界製造業基地;另一方面香港、澳門完成了工業經濟向服務經濟的轉型,成為國際金融、貿易、航運和旅遊中心,形成了以港澳為國際窗口,廣州、深圳為區域中心,“廣佛肇”、“深莞惠”和“珠中江”多城市聯動的城市群發展格局。經過 40 年的發展,粵港澳大灣區城市群以 0.6% 的國土面積,集聚了全國 5% 的人口,創造了全國 12.4% 的 GDP,成為支撐中國經濟發展的核心區域之一。2017 年粵港澳大灣區人均 GDP 達到 22,300 美元,城市化率達到 85%,是我國對外開放程度最高和經濟活力最強的區域之一。

在全球化新格局、國家經濟發展新時期和改革開放新階段的背景下,以粵港澳大灣區為核心的

* 本文係教育部人文社科重點研究基地項目“港澳經濟結構重建與多元化發展研究”(項目號:17JJDGAT002)、中山大學“三大建設”項目“香港產業結構高級化和多元化發展研究”(項目號:99132-52143211)階段性成果。

城市群面臨內部結構調整和外部區域競爭的雙重壓力。國家適時適勢提出粵港澳大灣區建設的國家戰略,有利於粵港澳城市群構建新的分工協作體系和合作機制,以便在國家經濟發展和對外開放中繼續發揮獨特優勢,朝向全球最具活力的新經濟區域和最具競爭力的世界級城市群演進。本文通過回顧和梳理粵港澳在市場主導和政府推動的雙重作用下的演進和發展過程,總結新時期大灣區建設面臨的問題,從合作機制和合作內容的變化探討新時代下粵港澳大灣區的發展趨勢,並為未來深度合作提出發展方向與策略。

一、理論基礎:區域經濟一體化下的城市群演進

隨著經濟全球化和區域經濟一體化的發展,區域經濟聯繫和空間結構不斷演化,區域經濟一體化集團和城市群在世界和國家經濟發展中扮演著日益重要的角色,國家的經濟實力越來越體現為區域經濟的競爭力。

美國經濟學家 Balassa 從靜態和動態兩個維度對經濟一體化進行了解讀。^①經濟一體化既是一個過程又是一種狀態,就過程而言,它包括採取各種措施消除各個經濟主體之間的歧視;就狀態而言,則表現為經濟主體之間各種形式的差別消失。^②隨著經濟學理論的演進和現實經濟合作的發展,區域經濟一體化的內涵與外延不斷變化,應用領域也不斷擴展,區域經濟一體化不僅包括跨國區域經濟一體化,也包括次區域經濟一體化和國內跨地區區域經濟一體化。區域經濟一體化的本質是實現區域內生產要素的自由流動和高效配置。

新經濟地理學、新制度經濟學等理論都認為,經濟集聚會不斷突破原本城市間距離和市場分割的束縛,在空間尺度上弱化領土邊界,推動區域空間格局向著經濟一體化和城市群演進。區域經濟一體化中距離是區域合作的重要因素之一。距離決定了合作的難易程度,以克魯格曼為代表的新經濟地理學將規模經濟、不完全競爭市場結構引入國際貿易,研究發現規模經濟是國際貿易產生的原因,運輸成本是影響貿易成本的重要因素,區域一體化有助於形成集聚效應實現規模經濟。^③

區域非均衡增長論的增長極理論和新經濟地理學的中心外圍理論也反映了在經濟集聚下城市中心的形成和新城市產生的機制。在市場機制下區域空間結構會受到不同力量共同作用,一是“本地市場效應”,廠商傾向於選擇市場規模較大的地區生產;二是“價格指數效應”,在產業集聚地區,由於生產的產品種類和數量較多,輸入的產品減少,支付的運輸費用少,因此商品比其他地區便宜。“本地市場效應”和“價格指數效應”都形成積累循環因果關係,使得要素向核心區集聚,逐步形成中心城市,經濟規模越大,集聚效應越顯著。但是,也還存在著“市場擁擠效應”,即產業集聚形成的“離心力”,指廠商傾向於選擇競爭者較少的地區生產,從而形成從核心城市向邊緣的擴散效應。區域一體化通過集聚和擴散效應推動城市不斷突破傳統邊界,從各自獨立的單個城市演變成為功能相互依存的城市群。

但是,由於是在市場自發的作用下形成的,存在市場失靈和負外部性的可能。從區域空間發展視角看,區域經濟整合過程可能會出現區域非均衡增長,Myrdal 提出了循環累積因果理論和地理上的二元結構理論,認為在經濟發展過程中,發達區域與不發達區域之間的“回波效應”往往大於“擴散效應”,市場力作用通常傾向於擴大區域差異。^④Hirschman 和 Friedmann 的核心與邊緣理論發現在市場力量的作用下,不僅不能改善區域不平衡發展現狀,區域發展間的差距會不斷擴大並惡性循環。^⑤

此外,從制度經濟學的視角看,一方面,區域間的經濟活動中會產生政策協調、貿易摩擦等交易

成本,降低市場機制的效率;另一方面,行政壁壘和行政區經濟顯著,而區域公共產品更具有跨區域外部性的典型特點,主體跨區域使得區域合作中“搭便車”問題更為嚴重。外部性、信息不對稱和壟斷都會導致市場的低效率,需要政府進行調節。

因此,Balassa 將區域經濟一體化劃分為功能性整合和制度性整合兩個不同的階段。^⑥區域經濟功能性整合是指某一區域內在自發的市場力量推動通過分工和合作實現經濟的融合,區域間的分工和貿易與規模經濟都是涉及區域城市群在產業方面的協同,主要是市場機制以“看不見的手”引導區域合作和發展。在區域功能性整合的基礎上還需要進行區域經濟的制度性整合。在區域合作從產業協同向基礎設施協同和制度協同的過程中,主要是政府主導區域整合過程,更多的是強調政府“看得見的手”的調節功能,協調經濟效率和區域平衡兩大發展目標。區域合作主要是通過制度化和法制化克服區域一體化中的障礙,和功能性整合相比具有較高的穩定性。

具體而言,區域一體化的城市群演進中政府的作用主要體現在兩個方面:一是平衡城市之間的利益關係,消除歧視,真正的實現共同市場和市場公平;二是促進要素資源優化配置,提高城市的競爭力。區域政策是政府對區域經濟活動進行干預的重要工具,主要包括有區域發展規劃、產業政策、戶籍政策、土地政策、投融資政策等。孫久文指出區域政策具有空間異質性、空間局部干預性和相對開放性等理論特質,而空間局部干預是針對“問題地區”的干預,體現出“積極的區域傾斜”特徵,差別對待不同類型區域,進而形成分工合理、優勢互補和合作共贏的區域關係。^⑦

《2009年世界發展報告:重塑世界經濟地理》中指出,中國未來將湧現和發育一批高密度(生產要素高度集聚)、近距離(生產要素近距移動和專業化)、淺分割(區域一體化)的巨型功能地域,以大城市為核心,有著主次序列、分工協作的城鎮群體。^⑧隨著城市化和工業化的快速推進,中國已經開始形成京津冀、長三角和粵港澳大灣區三大城市群,成為推動中國發展的核心力量。與京津冀城市群和長三角城市群相比,粵港澳大灣區更具有特殊性,它是在“一國兩制”和三個獨立關稅區的特殊條件下的區域合作,既有別於國際層面的跨國區域一體化,也不同于一般國內省際間區域一體化。粵港澳大灣區過去的形成與演化是區域一體化的城市群發展的典型縮影,研究粵港澳大灣區城市群發展演進中市場和政府的作用機制,將區域發展理論與粵港澳發展實踐相結合,有利於為大灣區未來發展提供啟發和指導。

二、演進邏輯:市場主導與政府推動的雙重作用

40年粵港澳合作的實踐說明,粵港澳大灣區的演進和發展既是“看不見的手”的市場推動作用,也得益於“看得見的手”的精心規劃。

(一)市場邏輯:分工合作、規模經濟和運輸成本的疊加優勢

1. 動態的比較優勢是影響粵港澳區域產業分工的重要因素

新古典經濟學認為區域稟賦差異推動了區域間的分工和貿易。Ricardo 在絕對優勢理論的基礎上提出了比較優勢理論。比較優勢理論認為,區域稟賦的差異使得各國具有不同的比較優勢,通過生產並出口具有比較優勢的產品,進口具有比較劣勢的產品,可以實現專業化分工,提高勞動生產率。^⑨

改革開放初期,港澳在工業化的過程中面臨著勞動力短缺、人工和土地成本過高等問題,生產要素成本的快速上升和東南亞等國家的競爭使得港澳製造業發展面臨困境。而港澳作為國際自由港,在資金籌措、企業管理和市場開拓方面具有明顯優勢,毗鄰港澳的珠三角地區有廉價的勞動力

和土地資源。在國家開放政策的支持下,珠三角地區吸引大量的港澳資本、先進的技術設備和管理經驗,在港澳與珠三角之間形成了“前店後廠”的垂直產業分工體系。“前店後廠”的合作模式反映了比較優勢對貿易分工的影響,港澳地區發揮的“店”的作用,憑藉自身優勢,承接海外訂單、負責市場推廣、對外銷售和新產品開發,而珠三角地區則扮演“廠”的角色,利用土地、自然資源和勞動力優勢,負責產品生產製造環境的工作。港澳與珠三角根據各自資源稟賦條件通過貿易分工實現資源的高效利用,有效地促進了區域經濟發展。

但是,隨著港澳和珠三角地區經濟發展,兩地的比較優勢也在不斷發生變化。21世紀以來,港澳自由經濟體、低稅率等優勢吸引了很多跨國公司,港澳經濟由製造業為主轉型為以貿易物流、金融保險、專業服務等高端服務業為主,經濟地位也由遠東的裝配中心轉變為國際金融、貿易、航運中心。因此,基於雙方比較優勢的變化,珠三角與港澳的合作也從製造業向服務業轉變,從貨物貿易向服務貿易轉變。另外,隨著經貿合作深化和要素流動的需要,跨境就業、學習情況增加,社會領域的合作提出了新的要求。廣東和珠三角要為港澳居民內地發展創造更加便利化的條件。三地之間比較優勢的變化,將會決定區域之間的產業分工和演進。

2. 空間貿易成本和產業集聚收益影響區域經貿合作緊密程度

新經濟地理學將空間因素納入主流經濟學分析框架,傳統製造業中由於空間距離所產生的運輸費用和貿易成本,以及以知識為基礎的經濟領域邊際收益遞增,會影響產業的空間佈局。由於珠三角走的是一條外向型工業化道路,在工業化初期香港是發揮了引領作用,因此粵港澳合作的經濟輻射半徑與港澳特別是香港和內地之間的空間距離有著密切的聯繫。港澳與廣東尤其是珠三角地區的深圳、東莞位置臨近且具有共同的種族、語言、文化、歷史和風俗,從而在貿易及合作中更容易達成共識,因此港澳企業流入的初期,香港主要的製造業約80%以上的工廠或加工工序轉移到了廣東,其中轉移到了珠三角的佔94%,地處珠三角東岸地區的深圳、東莞率先承接了香港的產業轉移,快速發展起來。^⑩港澳產業轉移催生了珠三角東岸地區加工工業的高速發展,開啟了珠三角的工業化進程。隨著珠三角地區西岸及廣東地區交通基礎設施的完善,港資企業的輻射半徑逐漸增大。

從粵港澳空間發展格局演變上看,改革開放以來,珠三角東岸依託毗鄰經濟中心香港的區位優勢,接受香港的經濟輻射,率先發展起來。珠三角的經濟重心逐漸東移,珠三角西岸與東岸經濟實力的差距日益擴大,從而改變了珠三角初始的經濟格局,逐漸形成了廣州—佛山—東莞—深圳—香港的“S”型經濟發展軸線和以廣佛都市圈與深港都市圈為區域中心的兩極發展格局。珠三角區域經濟發展格局從雙軸線向單軸線、三角鼎立向兩極化格局演變,珠三角城市的融合趨勢更加明顯。

隨著粵港澳大灣區內港珠澳大橋的建成通車和深中通道的建設,區域內的基礎設施將縮短了珠三角東西部地區的運輸成本,改善珠三角西岸城市的區位條件。可以預見珠三角西岸的發展會進一步加快,實現粵港澳大灣區的區域協調發展。

3. 市場開放度決定粵港澳合作的形態和演進階段

港澳是對外高度開放的、高度自由的海島型城市經濟體系,粵港澳的經貿合作關係發展主要取決於內地的市場開放和市場化改革。中國內地的市場開放程度是決定粵港澳三地合作演進的最基本要素。改革開放以來,中國內地根據發展實際選擇了漸進式的市場開放路徑,從局部開放逐步向全方位開放轉變,對應粵港澳合作也經歷了直接投資主導下投資與貿易並進階段和貨物貿易自由化、服務貿易自由化及投資便利化的新階段。

20 世紀 70 年代末，內地開始局部開放，粵港澳合作開始進入直接投資主導的投資與貿易並進的合作階段。改革開放初期內地沿海城市和地區率先開放，其中位於珠三角地區的深圳、珠海是國家開放的經濟特區。而開放的行業上來看，首先是針對製造業的要素開放。在大力引進海外直接投資的同時，為了有利於國內本土工業的發展，對國內市場實現了不同程度的保護，特別是對一些技術含量較低、勞動密集產業的產品的內銷市場實現了比較嚴格的限制。正是在內地市場局部開放的條件下，港澳與珠三角地區之間形成了以優勢互補為基礎，在全球產業價值鏈的分工體系中建立其製造業“前店後廠”的跨境生產網絡體系。

2001 年中國加入世界貿易組織 (WTO) 標誌著內地市場開始從局部開放向全方位開放轉變，2003 年內地和港澳簽署《關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA) 協議後，粵港澳不斷提高了合作的廣度和深度，內地市場逐步由局部開放擴展到統一市場。粵港澳合作進入了貨物貿易自由化、服務貿易自由化和投資便利化的新階段。

(二) 政府邏輯：頂層設計和擴大開放的雙重作用

由於粵港澳合作具有“一國兩制”和三個獨立關稅區的特殊性，在合作上會遇到許多體制機制障礙，國家和廣東省各級政府制定了一系列的相關政策和制度安排通過頂層設計和擴大開放的雙重作用統籌粵港澳城市群間的合作協調。

1. 政府通過區域發展規劃進行頂層設計

政府從宏觀上對區域發展進行戰略性規劃和空間部署，協調區域矛盾，解決區域一體化的外部性問題。1984 年，我國的經濟地理學家陸大道在中心地理論和增長極理論的基礎上提出的“點一軸”開發理論，被國家所採納，成為其後歷次五年計劃全國經濟佈局的宏觀框架。^①地區的發展規劃也按照“點一軸”系統模式確定了本地區的重點發展軸線和中心城市。

從 1989 年以來珠三角地區先後出台了 5 次大型的區域發展規劃，整個規劃的城市群空間結構從點狀結構向點軸和軸帶網絡結構發展。在 1989 年廣東省政府出台的《珠三角城鎮體系規劃 (1991-2010 年)》中，提出以經濟特區為增長極，培養廣佛、深圳、珠海、中山、江門、順德、東莞、惠州一大亞灣、肇慶、清遠等 10 個城鎮群構想。隨後在 1994 年《珠三角經濟區城市群規劃》中根據“點一軸”開發理論將珠三角的發展調整為建設廣深雙中心、推進沿廣深和廣佛兩個軸帶線點軸發展以及構建中部廣佛(廣州、佛山)、東部深莞(深圳、東莞)、西部珠中江(珠海、中山、江門)三大都市區。

在 2004 年《珠三角城鎮群協調發展規劃(2004-2020 年)》中，提出建設珠三角世界級城鎮群，加大珠三角內部城市以及與泛珠三角區域聯繫，建設“一脊、三帶、五軸”的結構。2008 年，廣東省發佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)》，首次將港澳納入珠三角規劃視野，提出三大都市圈。2015 年的《珠江三角洲全域規劃(2014-2020 年)》更加強調城市群的發展，提出以廣州、深港為主要對外輻射核心，形成“廣佛肇+清遠、雲浮”、“珠中江+陽江”、“深莞惠+汕尾、河源”三大組合型新型大都市區。

1994 年確定的東部、中部和西部三大城市群的區域空間發展結構一直延續至今，但是，從珠三角的發展實際來看，區域規制的空間結構沒有完全形成，珠三角呈現出較明顯的圈層結構，而非規劃的三大都市區，廣州、深圳、佛山、東莞，核心城市之間出現的強聯繫，但是珠海、中山、惠州、江門的外圍城市之間和核心之間呈現出了弱聯繫，尤其是珠三角西岸珠海、中山、江門的聯繫薄弱。在一主兩副的結構中，廣州和深圳起到了中心城市的作用，但是，規劃中在珠海副中心並未出現。^②從

珠三角的空間發展結構反映出珠三角的發展更多的是市場推動形成的結果，沒有完全按照政府規劃統籌發展。

表 1 珠三角區域發展規劃的演進

規劃名稱	出台時間	規劃的區域發展空間體系
珠三角城鎮體系規劃 (1991~2010年)	1989年	兩個增長極、十個城鎮群：以經濟特區為增長極，建設廣佛、深圳、珠海、中山、江門、順德、東莞、惠州—大亞灣、肇慶、清遠等10個城鎮群。
珠三角經濟區城市群規劃	1994年	兩主軸、三大都市群和七拓展軸：廣深（香港）、廣珠（澳門）兩條發展主軸；中部廣佛（廣州、佛山）、東部深莞（深圳、東莞）、西部珠中江（珠海、中山、江門）三大都市區；廣州—肇慶—西江拓展軸、廣州—清遠—韶關拓展軸、廣州—佛山—湛江拓展軸、廣州—惠州—汕頭拓展軸、珠海—湛江拓展軸、（香港）深圳—惠州—河源拓展軸。
珠三角城鎮群協調發展規劃 (2004~2020年)	2004年	一脊、三帶、五軸：廣深、廣珠及港澳發展軸形成珠三角發展“脊樑”；北部城市功能拓展帶、中部產業功能拓展帶和南部濱海功能拓展帶等三大功能拓展帶，強化珠三角與省內其它地區的合作聯繫；依託城鎮密集區，構建沿江肇—江珠高速公路、105國道、莞深高速公路、廣深鐵路和惠澳大道等五大“城鎮—產業”聚合軸。
珠江三角洲地區改革發展 規劃綱要 (2008~2020年)	2008年	雙核雙軸：以廣州、深圳為中心，以珠江口東岸、西岸為重點，優化以深圳市為核心，以東莞、惠州市為節點的珠江口東岸地區的佈局，提升以珠海市為核心，以佛山、江門、中山、肇慶市為節點的珠江口西岸地區發展水平。推進珠江三角洲地區區域經濟一體化，帶動環珠江三角洲地區加快發展。
珠江三角洲全域規劃 (2014~2020年)	2015年	雙核聯動、南拓西進：以廣州、深港為主要對外輻射核心，以向北和向西城市聯繫為主線的區域城市網絡，形成“廣佛肇+清遠、雲浮”、“珠中江+陽江”、“深莞惠+汕尾、河源”的三大組合型新型大都市區，實現“9+5”共贏合作格局。

資料來源：作者根據相關資料整理。

2. 政府利用區域差異政策擴大開放

在國家漸進式的改革開放中，政府採用實行差異化區域傾向性政策，引導資源要素的優化配置。市場開放度決定粵港澳合作的形態和演進階段，政府針對粵港澳區域合作的現狀和需求在粵港澳大灣區內設定了一些有利於深化合作、具有政策偏向性的制度性安排。

從開放地區來看，內地首先是從珠三角等沿海城市進行開放。1980年國家在廣東省的深圳、珠海、汕頭設立經濟特區，通過經濟特區的制度安排，擴大珠三角地區的局部開放，掃清早期粵港澳合作的制度性障礙。2014年國家批准在廣東省設立廣州南沙、深圳前海和珠海橫琴三大自貿片區。國家賦予自貿區“先行先試”的政策優勢，實現更深層次的開放，推動在自貿區內開展粵港澳深度合作，探索突破粵港澳合作的體制機制障礙。

從開放領域來看，內地首先是對直接投資市場進行開放。珠三角地區吸引大量港澳直接投資，從 1979~2014 年，廣東實際利用外資 3,676.36 億美元，其中 62.4% 來自香港的資本。在大量港澳資本推動下，在珠三角地區快速形成了以勞動密集型產業為主的產業集群，港澳與珠三角之間形成“前店後廠”的產業合作分工模式。2001 年中國內地加入 WTO，2003 年 6 月 CEPA 正式簽署後，內地開放領域從直接投資向服務業開放拓展，港澳與廣東進入了貨物貿易自由化、服務貿易自由化和投資便利化的新階段。2003 年內地與港澳先後簽署了《內地與香港關於建立更緊密經貿關係安排》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係安排》(簡稱 CEPA)，協議規定自 2004 年 1 月 1 日起內地對原產於港澳的產品實行零關稅，內地與港澳實現貨物貿易自由化。

此後每年內地和港澳還會根據雙方合作的需要簽署補充協議，內地與港澳先後簽署了《CEPA 服務貿易協議》、《CEPA 投資協議》和《CEPA 經濟技術合作協議》。《CEPA 服務貿易協議》首次在內地全境以准入前國民待遇加負面清單方式全面開放，大幅放寬了港澳企業進入內地服務行業的准入門檻。在世界貿易組織規定的 160 個服務部門中內地已經對港澳開放了 153 個，其中，62 個部門對港澳完全實現國民待遇，服務貿易整體開放率高達 95.6%。協議還確立了港澳最惠國待遇，明確內地與其他國家和地區簽署的自由貿易協定中，只要有優於 CEPA 的措施均將適用於港澳，這樣保障了內地對港澳的開放程度會一直處在最高水平。CEPA 是內地迄今為止商簽的內容最全面，開放幅度最大的自由貿易協議，為內地參與其他雙邊自貿區積累了經驗，起到了開創性的作用。

三、粵港澳大灣區建設面臨的問題與挑戰

粵港澳大灣區已經是面積最大，人口最多，經濟總量第三大的灣區，在灣區內已經形成了金融、航運、電子、互聯網等優勢產業和世界知名企業，已經具備打造世界級灣區的條件。但是，在“一個國家、兩種制度、三種貨幣、三個關稅區、四個核心城市”的獨特性下，粵港澳大灣區建設中還面臨著以下的問題與挑戰。

(一) 體制差異，制約合作深化，存在要素自由流動與體制機制多樣性的矛盾

港澳與內地在經濟政治制度、法律體系等方面存在明顯差異，導致人流、物流、資金流和信息流等要素在跨區域流動上仍存在諸多障礙，制約了合作深化。港澳長期奉行自由市場經濟理念和積極不干預政策，政府在經濟中的作用有限。同時，三者經貿合作中面臨一系列制度性障礙，實施中面臨著“大門開了小門不開”等諸多問題。目前，CEPA 代表內地對外最高開放水平。CEPA《廣東協議》和 CEPA《服務貿易協議》採用了“負面清單+准入前國民待遇”的開放模式，對港澳服務業開放部門的承諾覆蓋率已高達 96.50%，但無限制覆蓋率僅佔 18.13%。這表明雖然 CEPA 的覆蓋率較廣，但開放深度有限。在大灣區合作中，不斷增加體制互補性的收益，減少體制差異性的成本，是合作體制和機制創新的重要目標。

(二) 產業水平分工，加劇區域競爭，存在區域經濟互補合作與同質競爭的矛盾

改革開放以來，中國經濟經歷了從局部開放到全方位開放的過程，開放水平得以不斷提升。港澳的傳統優勢相對減弱，使得粵港澳傳統產業的合作互補性下降。在經濟轉型和產業升級的壓力下，各個城市都鼓勵和培育高科技產業和高端服務業，導致灣區內同質化傾向嚴重，產業競爭加劇。港澳與內地特別是港澳與珠三角之間的產業分工，從早期的垂直分工轉向水平分工，導致港澳與珠三角之間服務業、機場設施例如港口和機場等行業中競爭態勢加劇。灣區內各個城市發現還缺乏明確的定位和規劃，經濟發展類型單一趨同，具有重合性和重複性。

(三) 協調制度缺失,降低合作效率,存在局部利益與全域利益的矛盾

在現行的政府政績考核標準和壓力下,粵港澳大灣區的城市間會存在行政壁壘,導致“行政區經濟”和“諸侯經濟”普遍存在。更深層次來看,這是在大灣區發展中存在的局部利益和全域利益、短期利益和長期利益不完全一致的矛盾。珠三角和港澳的合作地位不對等,沒有形成常態化的統籌協調機制,在協調機制缺失時,局部利益與全域利益的矛盾衝突會更加明顯。粵港澳大灣區“一國、兩制、三個獨立關稅區”特殊性導致大灣區的建設中會較多涉及到法規政策和區域協調問題,這是市場機制下無法解決的內部矛盾。需要政府頂層設計,自上而下建立區域統一的協調機制,統籌灣區發展事宜,提高灣區的合作效率,推進灣區一體化進展。

四、發展趨勢:模式、內容和機制轉變

2019年2月,國家出台《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,明確提出建設世界級城市群的戰略定位,大灣區的發展站在了新的歷史起點上。粵港澳大灣區是珠三角城市群發展的升級版,旨在推進城市群內部空間結構和分工協作體系的優化和重構,打造具有國際競爭力的城市群。隨著國家整體發展策略的提升,粵港澳大灣區之間的合作在不斷深化。

(一) 從合作機制看,從市場引導下的企業“自發性合作”向市場主導、政府推動的“自覺性合作”,進而向基於利益共同體的“自為性合作”轉變。

合作初始階段,粵港澳三地合作是在市場的引導下,由企業和商人推動的功能性整合為主的區域經濟合作。港澳與珠三角兩地生產要素價格和經濟發展階段巨大差異的客觀條件和中國內地開啟的對外開放政策的雙重作用,推動粵港澳形成“前店後廠”的分工合作模式。隨著合作的深化,粵港澳三地的合作開始從區域經濟功能性整合向制度性整合過渡。政府需要經濟合作中發揮重要的作用,CEPA 就是一個國家內三個獨立關稅區之間的緊密經貿安排,為粵港澳合作創造公平的營商環境和國民待遇。隨著合作的深化,需要建立更穩定,更高層次的合作機制,需要政府成立協調組織負責區域合作的相關事宜。2018年8月國家成立粵港澳大灣區建設領導小組,由中央統籌,粵港澳三方參與的政府工作機制正式啟動。^③政府的協調組織有利於突破在大灣區合作中體制機制障礙,保障要素能在區域內便捷流通,市場機制能在資源配置中發揮的決定性作用。

在區域合作向自為性合作的過程中除開要發揮政府和市場的作用外,還需要社會組織、民間機構的廣泛參與。政府主要扮演組織者和協調者的重要角色,推進區域合作制度的制定和實施、組織機構的建立,確定區域的重大發展戰略,協調區域內的經濟利益衝突,進行利益的重新分配。政府以外的研究智庫、行業協會等社會組織機構通常具有獨立運作的特徵,靈活性較大,便於民間的交流、溝通與合作,能夠彌補政府組織在合作機制中的不足,在區域合作中發揮重要作用。在未來大灣區的建設中需要充分發揮研究智庫、行業協會以及企業的作用,實現民間的平等交流、友好協商,促進內地與港澳社會大眾之間形成合作共識,凝聚發展合力,共同推動合作的發展。

(二) 從合作內容看,從經濟領域的直接投資與貨物貿易到建立開放和統一的商品和要素市場,進而向經貿合作深化、民生領域福利整合、社會融合全方位合作轉變。

1. 經濟領域:從直接投資和貿易向資本、技術、人才多維度合作轉變

當代科學、技術和產業發展的趨勢表明,信息產業、生物醫藥、能源技術的融合發展,正推動以數字化、網絡化、自動化和綠色化為標準的新一輪產業革命。以科技創新、高端智能等為主的經濟競爭成為國家競爭力的關鍵,世界各國都紛紛開展創新要素集聚的競爭。德國的工業4.0、美國的

“全面減稅計劃”等都是旨在謀求全球經濟競爭重構的新優勢。在人口紅利逐漸消失和外部競爭加劇的背景下,粵港澳大灣區應從以往單一的直接投資和貿易向資本、技術、人才多維度合作轉變,構建協同發展的現代產業體系,推動產業相關向高端化、智能化發展,經濟發展動能向創新驅動的內生增長轉變。通過發揮港澳國際化創新資源、金融市場和珠三角高科技製造業體系的優勢,構建“香港、廣州知識生產——深圳知識轉化——珠三角產品應用”的區域創新體系,攜手打造粵港澳國際科技創新中心。^⑭

2. 社會合作:從人文交流向共建粵港澳優質生活圈轉變

隨著粵港澳大灣區發展,粵港澳大灣區向巨型城市發展,去邊界化趨勢明顯。^⑮粵港澳合作將從經濟領域的合作,向社會領域、民生領域拓展,破解港澳居民在珠三角生活、工作和養老等方面制度性障礙。粵港澳大灣區有先行先試的政策空間,為社會合作提供了廣闊的發展空間,大灣區需要推進港澳與內地醫療、養老、教育、就業等制度銜接,創新社會管理體制機制,讓港澳居民能夠分享到區域合作的成果,改變以往政策“惠商不惠民”的傾向,構建港澳居民能夠分享內地發展紅利的新機制。在生態建設方面,建立協同環保合作機制,堅持綠色低碳的發展模式,構建生態環境共同體,打造生態安全、環境優美的宜居、宜業、宜遊的粵港澳優質生活圈。

3. 對外開放:從全面開放向拓展對外開放廣度和深度,提高開放質量轉變

粵港澳大灣區的開放有兩層含義,一是指粵港澳大灣區內部珠三角與港澳間的開放,二是指粵港澳大灣區城市群對外部的開放。對於珠三角和港澳間的開放將在“一國兩制”框架下,通過基礎設施和體制創新不斷擴大珠三角對港澳的開放程度,破解制度性和物理性障礙,促進人流、物流、資金流、信息流的合理有序流動,實現內地與港澳產業優勢互補、錯位發展。

得益於40年的改革開放,國家發展取得了巨大成就,但是,我國更多的是作為全球經濟治理的接受者和國際標準的追隨者融入全球貿易體系,使得對外開放缺乏自主性和主導權。因此,在國家實施新一輪高水平對外開放,構建開放型經濟新體制的背景下,粵港澳大灣區應發揮香港、澳門作為自由貿易港和獨立關稅區的獨特優勢,推動粵港澳大灣區從過去成本優勢向市場競爭優勢轉變。以香港和澳門國際化營商環境、貿易規則和全球化商業網絡的優勢推動粵港澳大灣區率先形成開放型經濟新體制新機制,培育大灣區參與和引領國際經濟合作競爭的新優勢,增強我國在國際規則重構中的權力和影響力,引領和帶動國家新一輪高水平的對外開放。

五、粵港澳大灣區建設的政策建議

在“一國兩制”框架下,粵港澳大灣區要充分發揮粵港澳地區的綜合優勢,打造國際一流灣區和世界級城市群,需要以“市場主導,政府推動”的原則充分發揮政府和市場的作用,推動灣區內各種生產要素在區域內更加便捷流動和高效配置。

(一) 發揮政府協調作用,統籌灣區建設

粵港澳合作已經進入深水區,改革開放以來,粵港澳由市場機制推進的經濟合作潛能已經釋放,需要政府層面進行頂層設計,對大灣區的建設進行宏觀指導和戰略規劃,避免同質競爭和市場無序的問題。在灣區城市群的建設中政府需要消除阻礙商品與生產要素自由流動的各種障礙,最大程度降低行政壁壘,減輕行政區劃帶來的歧視。從而確保市場能夠提供正確的信號,充分發揮價格機制在區域資源配置中的基礎性作用。

粵港澳大灣區的穩步推進,需要逐步形成統一的市場體系。一是要學習國際先進經驗,歐盟、

北美自由貿易區等建立統一大市場的成功經驗值得借鑒,可在汲取國際成功經驗的基礎上,探索出一條適合粵港澳大灣區實際情況的統一大市場之路。二是要實現 CEPA“負面清單”全面升級和多領域推廣,在制度層面解決“大門開了小門不開”的問題,消除三地之間的市場壁壘,推行和落實負面清單管理模式,清理阻礙要素合理流動的各種規定和做法。三是創新市場管理機制,建立智能化的大灣區市場管理體系,運用大數據等技術手段促進共同市場的形成。

(二) 突出市場機制功能,改善營商環境

制度的多樣性和互補性是粵港澳大灣區最大的特徵,因此要在“一國兩制”的背景下,盡量降低制度差異導致的成本,增加制度互補帶來的收益,追求制度多樣性和互補性條件的收益最大化和成本最小化,是粵港澳大灣區建設始終要追求的目標。首先,利用“一國兩制”優勢,發揮自由市場機制。在尊重國家主權、體制的前提下,允許兩制差異的存在,把發揮內地作為堅強後盾的積極作用與提高港澳自身競爭力有機結合,提高粵港澳在國家經濟發展及對外開放中的功能和地位。其次,比照港澳經濟體制,逐步改善灣區營商環境。大灣區未來的發展取向不是更低的關稅,而是從政府透明度、法制、市場規則,從投資准入到投資補償等一系列與國際規則相銜接的營商制度環境制度。注重開放性和市場性體制建設,強化內生性動力,對灣區經濟的推動作用,發達的市場經濟和開放的市場格局是全球一流灣區建設的共同特徵,同時也是推動灣區經濟發展的內生性因素。在推進灣區經濟建設過程中,要注重發揮市場在生產、生活、生態協作關係中的決定性作用。同時,要注重灣區本身優質要素與外界優質資源的良性、互動關係,營造一個良好的要素流動氛圍,保障灣區經濟的持久創新活力。

(三) 優化空間發展格局,協調城市功能

中心城市的形成、帶動和輻射是國際上大灣區形成和發展的重要特徵,一個區域內多個中心城市為區域發展提供的多個增長極,但同時也對城市之間的分工和協調提出了更高的要求。粵港澳大灣區存在香港、澳門、廣州和深圳四個核心城市,在區域發展中具有舉足輕重的作用,需要特別處理好中心城市和外圍城市發展間的關係。

大灣區在發展定位上首先要處理好香港、澳門、廣州、深圳四個城市功能定位和相互關係,避免龍頭之爭,強調多核心協同發展,協調好各城市之間的利益衝突。一是應根據各城市的產業優勢,進行適當分工,合理佈局,形成以香港為中心的金融和專業服務、以澳門為中心的休閒旅遊業、以廣州為中心的珠三角先進製造業、以深圳為中心的科技創新產業的產業佈局。二是允許各城市適度錯位競爭。對產業進行總體佈局並非人為設置產業壁壘,應允許和支持各城市根據自身特點選擇產業發展,並允許在同一產業上適度競爭。通過適度競爭,促進發展,但應避免惡性競爭。如在金融業方面,在維繫和鞏固香港國際金融中心地位的同時,應允許和支持澳門、廣州、深圳在金融業方面與香港錯位發展;在科技創新方面,支持深圳繼續走在全國前列,香港、澳門、廣州等其他城市也應根據自身特點,推動科技創新。

(四) 加強基礎設施對接,實現互聯互通

基礎設施是區域合作的物理性保障,通過新建或改善灣區內的交通基礎設施,提升交通可達性,降低運輸成本,提高產業的關聯性,促進產業聚集和區域專業化發展。

在大灣區內可以建設以香港、廣州、深圳為核心,聯合其他港口共同發展的粵港澳大灣區國際航運中心港口群,打造“21世紀海上絲綢之路”國家門戶。加快建設以香港、廣州、深圳為核心的粵港澳世界級機場群,加快推進沿海主樞紐港口、區域性樞紐港口和內河港口口岸的經營運作銜接,

實現口岸互聯互通。推進內地與港澳大型基礎設施的互聯互通,在珠江口東西兩岸形成一個更加完整、更加快捷的交通路網,促進沿線經濟要素的流動,形成規模和集聚效應,打造互通互聯的交通網絡。

-
- ①②⑥ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London: George Allen & Unwin, Ltd., 1961.
- ③ Paul Krugman, Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 1991, 99(3).
- ④ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped regions*, London: University Paperbacks, Methuen, 1957.
- ⑤ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958. Jack P. Friedmann, Propagation of Internal Gravity Waves in a Thermally Stratified Atmosphere, *Journal of Geophysical Research*, 1966, 71(4): 1033-1054.
- ⑦ 孫久文:《區域經濟一體化:理論、意義與“十三五”時期發展思路》,鄭州:《區域經濟評論》,2015年第6期。
- ⑧ The World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, D. C.: The World Bank, 2009.
- ⑨ David Ricardo, *The Principles of Political Economy and Taxation* (1817 version), London: Dover Publications, 2004 reprint.
- ⑩ 陳廣漢:《論港澳與中國內地經貿關係的發展和演進》,廣州:《當代港澳》,2005年第2期。
- ⑪ 陸大道:《關於“點-軸”空間結構系統的形成機理分析》,長春:《地理科學》,2002年第1期。
- ⑫ 賴壽華等:《珠三角區域規劃回顧、評價及反思》,上海:《城市規劃學刊》,2015年第4期。
- ⑬ 新華社:《韓正主持召開粵港澳大灣區建設領導小組全體會議》,中華人民共和國中央人民政府網站,2018年8月15日, http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-08/15/content_5314122.htm。
- ⑭ 陳廣漢等:《構建粵港澳大灣區產業科技協調創新體系研究》,福州:《亞太經濟》,2018年第6期。
- ⑮ 李邨等:《從巨型城市區域視角審視粵港澳大灣區空間結構》,北京:《地理科學進展》,2018年第12期。
- 作者簡介:陳廣漢,中山大學港澳珠三角研究中心主任、教授,中山大學粵港澳發展研究院首席專家、副院長;譚穎,中山大學港澳珠三角研究中心博士研究生。廣州 510275

[責任編輯 劉澤生]