

粵港澳大灣區與中國制度變遷的內在邏輯

馬忠新

[提 要] 自中共十一屆三中全會以來,中國推動了以“漸進式改革”和“螺旋式上升”為選擇路徑、以“資源配置從政府主导向市場起決定性作用轉變”為演進脈絡、以“強制性變遷與誘致性變遷的有機結合”為主要模式、以“開放促改革”與“改革促開放”的雙向互動為核心動力、以“農村與城市制度變遷相互推動”為結構形式的制度變遷,成為驅動中國近四十年經濟高速增長的根本動力。在改革開放四十周年的歷史節點,建設粵港澳大灣區成為國家主導的發展戰略,與世界一流灣區相比,粵港澳大灣區具有獨特的制度變遷路徑、方式和約束,同時也肩負着以制度創新探索港澳與祖國共榮模式等獨特歷史重任,這些也構成了粵港澳大灣區建設與中國新時代推動制度變遷與經濟發展的內在邏輯。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 制度變遷 內在邏輯 歷史使命

[中圖分類號] F120.3 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2021) 01 - 0036 - 10

經過四十年的實踐探索,中國的經濟、社會和制度環境已經發生了根本性變化,中國正以穩健的步伐推動由重點領域改革走向全面深化改革,由政策主導開放走向制度引領開放,由數量型高速增長走向質量型增長,由應用型模仿創新走向基礎性自主創新,由區域、城鄉依次發展走向融合發展,由行政管理型社會走向現代治理型社會。在改革開放四十周年的歷史節點,《粵港澳大灣區發展規劃綱要》出台,建設粵港澳大灣區成為國家主導的發展戰略,粵港澳大灣區被賦予探索構建全面對外開放新格局和推動“一國兩制”新實踐的時代重任,支撐引領國家經濟發展和對外開放的歷史擔當,以及實現港澳與祖國在民族偉大復興進程中共擔、共享、共榮的光榮使命。

一、中國制度變遷的內在邏輯

在過去的四十多年中,中國經濟取得了巨大成就,創造了大國發展史上的“奇蹟”。開啟這一“奇蹟”並為之提供持續動力的,是改革開放以來所推動的由計劃經濟向市場經濟轉型的中國特色的制度變遷。這一制度變遷進程以中共十一屆三中全會為改革起點,以此後的中共歷屆重要全會為節點,貫穿中國改革開放和社會主義現代化強國建設的全過程,成為中國特色社會主義道路探索的重要組成部分,毋庸置疑,這一以建立中國特色社會主義市場經濟體制為核心目標的偉大制度變遷,是驅動中國近四十年經濟高速增長的根本動力。

(一)中國制度變遷以“漸進式改革”和“螺旋式上升”為選擇路徑,在改革、發展、穩定等多重施政目標體系中求得均衡,以保障經濟發展的長期、持續繁榮。

20世紀的80年代末,隨着東歐劇變和蘇聯解體,該地區的社會主義國家採取了新自由主義的“華盛頓共識”方案,推行具有市場原教旨主義意識形態的“休克療法”,平行推進政治、經濟、社會等全方位、徹底、迅速的制度變遷,這種制度變遷模式不僅帶來了短期的社會混亂和嚴重經濟問題,也沒有帶來這些國家所期望的長期持續增長,甚至部分國家長期陷入嚴重的經濟困境。中國所推動的制度變遷並沒有照搬新自由主義的“華盛頓共識”方案,而是堅持了唯物史觀和中國傳統哲學都強調的歷史演進,在歷史條件積累的基礎上採取“摸着石頭過河”的“漸進式改革”的制度變遷模式。“漸進式改革”的制度變遷路徑既體現在市場經濟改革區域布局的“點、線、面”的依次鋪開,即從經濟特區到沿海城市,再到沿江、沿邊和內陸地區;也體現在改革領域的穩步拓展,即從經濟領域到政治、社會、文化、生態等領域。^①儘管在新自由主義經濟學家看來,中國的市場化轉軌是不徹底的,但毋庸置疑,中國所推動的這種制度變遷以最小的社會成本實現了經濟績效的最大化和可持續性。

“螺旋式上升”是對“前進性”和“曲折性”相統一的、波浪式前進的制度創新和完善過程的形象比喻,恩格斯在《自然辯證法》最早提出由矛盾引起的發展的“螺旋形式”^②,列寧也曾指出:“發展似乎是在重複以往的階段,但它是以另一種方式重複,是在更高的基礎上重複。”^③從四十年的改革開放歷程來看,由政府所推動的制度變遷採用了“制度試驗—複製推廣—再試驗”的推進思路,經濟特區、自由貿易區、粵港澳大灣區和中國特色社會主義先行示範區,都是中國在不同歷史階段推動制度變遷的“試驗田”。改革開放初期,為在高度集中的計劃經濟體制上打開改革“缺口”,國家決定設立經濟特區,賦予“先行先試”的改革權,深圳、珠海、汕頭、廈門四個經濟特區(後增加海南經濟特區)在土地制度、工資制度、住房制度、價格制度、行政體制等方面進行了卓有成效的制度探索和實驗,這些制度經驗被複製到其他地區,並最終成為國家的頂層制度設計;中共十八大以後上海自由貿易區的成立,標誌着新一輪制度實驗的開始,在新的形勢下針對新的問題進行的更深層次制度創新和完善,以實現投資、貿易、金融等領域的制度與國際規則的無縫對接,在上海自貿區的基礎上,廣東、福建、天津等地的自貿區相繼成立,截至2018年底,中國大陸地區已經設立了12個自貿區(包括海南自貿港);2019年,國家先後出台了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》和《關於支持深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見》,是站在改革開放四十周年的歷史節點上由政府主導的又一次重要的制度實驗,以此推動中國制度質量的再次“螺旋式”上升,構建更具制度優勢和競爭力的中國特色社會主義制度體系。

(二)中國制度變遷以“資源配置方式從政府主導向市場起決定性作用轉變”為演進脈絡,持續探索稀缺資源的最優配置方式,以謀求整個國家的經濟績效最大化和全體人民的最大福祉。

“稀缺性”是現代西方經濟學的基本假設,正是基於這一假設,經濟學致力於解決稀缺性資源的優化配置以最大滿足人們的無限需求問題。任何一個組織都必須選擇一定合適的方式把有效的資源配置到各個領域,以追求產出的最大化或成本的最小化,對於一個國家而言,資源配置的可選擇模式主要有兩種,即以由市場依托價格和競爭機制進行配置和由政府依靠行政指令和計劃的方式配置。從目前的各國經濟運行現狀來看,基本是採用這兩種方式的組合,不同的是,政府和市場在資源配置中所起作用的大小、時間和領域等方面存在差異。

中國的市場化進程是由政府主導向市場起決定性作用漸進轉變的制度變遷過程。換言之,這

一制度變遷以市場逐步在更多領域和更深層次替代政府的資源配置作用為演進脈絡，市場在資源配置中的地位不斷凸顯的同時，政府和市場配置的範圍邊界也逐步清晰，政府亦可以在自身邊界內的領域發揮更好的作用。從中共歷次全會有關市場在資源配置中的地位表述中可以清晰看出這一演進脈絡：十二大提出“計劃經濟為主，市場調節為輔”，十二屆三中全會提出“有計劃商品經濟”，十三大提出“計劃與市場內在統一”，十三屆四中全會提出“建立計劃經濟與市場調節相結合的經濟體制和運行機制”，十四大和十四屆三中全會提出“使市場在社會主義國家宏觀調控下對資源配置起基礎性作用”，十六屆三中全會提出“更大程度地發揮市場在資源配置中的基礎性作用”，十七大提出“從制度上更好發揮市場在資源配置中的基礎性作用”，十八屆三中全會提出“使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用”。這種資源配置方式的漸進性轉換，既體現了對社會主義本質認識的不斷加深和對如何處理政府與市場關係的實踐經驗積累過程，同時也表明：市場經濟制度本身也不是固定不變的規則，而是動態變化、不斷完善的規則體系。而資源配置方式不斷優化的最終目標是謀求全體人民整體利益的最優均衡。

(三)中國制度變遷以“強制性變遷與誘致性變遷的有機結合”為主要模式，由政府發動的自上而下的強制性制度變遷與自下而上的誘致性制度變遷互相促進、互為補充，使市場經濟體制改革更為深化並更符合內在邏輯。

Davis & North(1971)在《制度變遷與美國經濟增長》一書中最早對制度變遷的種類進行了劃分，即“至於制度安排的形式，從純粹自願的形式到完全由政府控制和經營的形式都有可能，在兩個極端之間存在着廣泛的半自願、半政府結構”。根據“純粹自願”和“政府控制”這兩種制度變遷的形式把制度變遷重新劃分為誘致性制度變遷和強制性制度變遷，並具體指出，誘致性制度變遷是由個人或由一群人，在響應獲利機會時自發倡導、組織和實行的制度變遷，而強制性制度變遷則是由政府命令和法律引入和實行的制度變遷。^④“強制性變遷與誘致性變遷的有機結合”首先體現為二者的互相促進。改革開放初期，深圳創辦蛇口工業區及後來的經濟特區本身就是一種強制性制度安排，但具體如何運作，沒有先例可循，一切都要“摸着石頭過河”。為了調動職工的積極性，負責蛇口工業區建設的招商局集團在用工制度、住房制度等方面進行了大膽的制度探索，這又是典型的自下而上的誘致性制度變遷。中國市場經濟改革在容許甚至鼓勵自下而上誘致性制度變遷，並歸納總結這種微觀制度探索的成效和得失的基礎上，不斷推出自上而下的頂層制度設計。中共重要會議的決議、全國人大不斷推動的立法和修法，以及國務院出台的具體規章制度，都在很大程度上來源於企業、地方政府等市場參與者在改革開放實踐中的制度創新成果。這些微觀制度探索的成功經驗又被納入到國家制度體系，再次作為強制性制度變遷推廣到其他地區和領域，這種精準而又高效的制度變遷模式，貫穿於從計劃經濟向市場經濟制度變遷的全過程，體現在各個領域的市場經濟體制改革之中。

“強制性變遷與誘致性變遷的有機結合”還體現在二者的互為補充。微觀經濟主體在獲利機會的誘導下自發、自覺形成的新規則，是制度供給的首要來源。1978年安徽小崗村為了“不餓肚子”，在“包產到戶”的協議上按下了紅手印，由農民自發探索的“包產到戶”模式開啟了中國農村的市場化進程，最終發展成了“家庭聯產承包責任制”這一農村的基本經濟制度模式。但是，單純的由市場主體主導制度創新，也會存在所謂的“市場失靈”問題，根據林毅夫(1994)的觀點，由於制度安排是一種公共物品，如果誘致性創新是新制度安排的唯一來源的話，“搭便車”問題導致一個社會中制度安排的供給將少於社會最優，必須由政府推動的制度安排來補充這種制度供給“缺口”。

因而,也需要政府作為推動制度創新的“第一行動集團”,推動可能因制度供給的“市場失靈”而無法完成的制度變遷,以達到制度供給的“社會最優供給”。

(四)中國制度變遷以“開放促改革”和“改革促開放”的雙向互動為核心動力,開放“倒逼”制度的破與立,改革為進一步開放提供制度基礎,兩者相互促進、協同發力,為持續推動制度變遷提供了不竭動力。

中國的發展道路為其他發展中國家提供了可供借鑒的“中國模式”,其中,改革與開放相互促進、協同發力是這一模式的重要特徵。^⑤經濟體制改革與對外開放如同一枚硬幣的兩面,成為中國特色社會主義道路這一歷史進程的兩個側面。對外開放推動了市場經濟改革,而市場經濟改革又進一步促進了對外開放。

根據諾斯的定義,制度是指一系列被制定出來的規則、服從程序和道德、倫理的行為規範,這套“遊戲規則”隨着時間和條件的變化而被“破”與“立”,從閉關鎖國到對外開放所帶來的內外部經濟環境條件的巨變,為制度的大破大立提供了強大推動力。從改革開放歷史來看,由於體制內部天然的阻力和惰性,開放始終是市場經濟改革的原動力,^⑥從經濟特區開放到沿海、沿邊和內陸城市開放,從加入WTO到建設自貿區,這些層層推進的對外開放舉措所形成的對舊體制的“外部衝擊力”極大地推動了改革。一方面,對外開放所帶來的“外部制度衝擊”為市場經濟改革提供了制度借鑒,對外開放在引進了先進技術經驗的同時也引進了先進的管理制度,另一方面,對外開放的“外部衝擊”也迫使國內市場主體正面參與國際競爭,“倒逼”現有的微觀企業制度和宏觀經濟管理體制加快改革,以彌補制度劣勢並逐步形成制度優勢。

改革為進一步開放提供制度基礎,只有建立與國際規則接軌的制度體系,才能在更深層次、更廣領域、更高水平融入和參與全球產品和價值鏈的競爭與分工。從宏觀來看,改革所推動制度變遷提升了營商環境,有利於吸引國內外生產要素資源和創新要素資源的集聚,提升了資源優勢。從微觀來看,改革明晰了產權等企業治理結構和制度體系,形成了對企業家創新和企業職工勞動的激勵機制,提升了企業“走出去”參與國際市場的競爭優勢。從國際交往來看,改革推動了投資、貿易、金融等體制與國際接軌,促進了產品、服務、資本、人力等要素資源自由流動,為高水平、全方位的對外開放新格局提供制度基礎。

(五)中國制度變遷以“農村與城市制度變遷相互推動”為結構形式,改革發軔於農村,城市在中共十二屆三中全會後成為改革的重心,兩者相互促進、協調共進,成為中國制度變遷的兩個側面。

中國農村與城市的制度變遷都是以改革僵化的計劃經濟體制機制為內容,以解放和發展被束縛的生產力為目標,但兩者又有着顯著的不同。首先,儘管二者都是圍繞產權這一市場經濟的核心要素展開,但城市市場化改革改變了單一的公有制經濟,形成以公有制經濟為主體的多種所有制經濟共同發展的所有制格局,而農村市場經濟體制改革仍然保持了土地的集體所有制,改革的重點放在了土地經營權的制度創新。其次,城市市場化改革而言始於中共十二屆三中全會的城市市場化改革布局,是在總結農村市場化改革的基礎上由國家推動的強制性制度變遷,而農村市場化改革始於農民自發的“大包乾”,在客觀上促使了自下而上的強制性制度變遷的發生,這些農民是推動這一制度變遷的“準第一行動集團”,成為由自下而上的誘致性制度變遷上升到國家頂層設計的典型案例。第三,從改革階段上看,城市市場化改革從完全的計劃經濟到市場在資源配置中起決定性作用,經歷了市場在資源配置中的地位不斷提升的多個歷史階段,而農村市場化改革以改革領域的拓展為主線,經歷了以“家庭聯產承包責任制”為核心的農村經營體制改革,以“廢除農業稅”為核心

的農村分配體制改革,以及以“社會主義新農村建設”為目標的農村綜合體制改革三個階段。

城市與農村的制度變遷在四十年改革開放歷史進程中相互促進、協調推進。改革開放初期的農村改革所取得的制度經驗和積累的物質基礎,為開啟城市市場經濟體制改革提供了前提條件。農村市場化改革所帶來的生產力的發展,一方面為城市市場化改革提供了糧食、工業原料等物質基礎,另一方面,農村市場化改革把勞動力從土地的束縛中解放出來,為城市改革發展提供了充足的勞動力要素資源。隨着改革開放的深入推進,城市市場化進程取得的經濟成就又“反哺”農村改革,為進一步推動農村分配制度改革和綜合改革,徹底解決“三農”問題提供了財政支持。同時,城市市場化改革所積累的制度經驗被充分借鑒到農村行政體制改革、醫療體制改革、教育體制改革、社會保障體制改革等農村市場經濟體制綜合改革中,助推了社會主義新農村建設。

二、中外灣區經濟的共性特質與粵港澳大灣區的獨特制度特徵

縱觀世界經濟發展歷史,或是橫覽當今世界的經濟版圖,灣區都是全球經濟最活躍的亮點地區,美國的紐約、舊金山地區,日本的東京地區,英國的倫敦地區,非洲的幾內亞地區,大洋洲的悉尼地區,以及我國的粵港澳、長三角和環渤海地區,都具有典型的灣區經濟特徵,在經濟發展形態、功能作用和歷史演化等方面具有很大程度的共性特質。

首先,從經濟發展形態來看,中外灣區都是依托“擁海”、“抱灣”、“連河”等特殊地理稟賦而形成了相互協同的港口群、產業群和城市群,是一種比普通沿海經濟、城市群經濟更高級的經濟形態。^⑦灣區經濟都具有分工明確、完善協同的產業鏈條組成的高度集聚的產業群,無產業群也不能稱之為灣區經濟。灣區經濟以因共享灣區而緊密聯繫的若干個城市組成的城市群作為高度集聚產業的載體,沒有城市群的海灣,不能夠形成灣區經濟。灣區經濟形態因海灣而形成了高度集聚的城市群,避免了由於沿海的點狀離散分布而無法形成發展合力,這一點顯著不同於普通的沿海經濟形態。又因灣區海運優勢和產業互補優勢而不同於普通的城市群經濟,能夠較好地抑制普通城市群經濟中所存在的中心城市的“極化效應”。

其次,從在區域經濟發展中的功能作用來看,中外灣區都是所在區域的對外開放平台並作為經濟增長的區域引擎甚至全球引擎發揮作用。紐約灣區的總人口接近 2,000 萬,擁有 50 多家世界 500 強企業,地區生產總值佔全美 GDP 的 8% 左右,在全球商業和金融領域發揮着巨大的影響力。舊金山灣區的 GDP 佔全美的 3.3%,是具有全球影響力的科技創新中心,象徵着 21 世紀科技精神的硅谷位於灣區南部。東京灣區的 GDP 約佔日本整個國家經濟總量的三分之一,其科技、金融、工業、航運實力不僅輻射整個亞洲,也是全球經濟版圖核心極點之一。此外,英國的倫敦灣區、非洲的幾內亞灣區、大洋洲的悉尼灣區都在區域對外開放和經濟增長中發揮重要的引擎作用。國內經濟版圖也表明,無論在近代經濟發展史上,還是從改革開放以來的發展現狀來看,長三角、珠三角和京津冀三大經濟圈都是中國對外開放的平台和經濟增長的引擎,在世界經濟增長中也發揮着越來越重要的影響力,而它們都具有典型的灣區經濟形態。

第三,從歷史演化來看,中外灣區都是由外來文明的衝擊而推動的制度—文化變遷和經濟發展。紐約和舊金山灣區發源於歐洲殖民者侵入所建立的貿易點,東京灣區因明治維新的全盤“西化”而崛起,中國灣區經濟發源於近代的開埠通商,成長於當代的對外開放。世界三大灣區都是隨着海權的崛起在歐洲文明的衝擊下不斷演化而成。紐約灣區自 1492 年哥倫布發現美洲大陸後就成為歐洲各國殖民者的目的地,1819 年開通的伊利運河通過哈德遜河和北美洲的五大湖相連,將

紐約港與北美的農作物及其他商品的生產地連接起來，紐約灣區在“擁海”和“抱灣”的基礎上實現了“連河”，從而使紐約灣區在北美洲擁有了更廣闊的腹地。歐洲殖民者是在 16 世紀進入舊金山灣區，“淘金熱”刺激了當地製造業的發展和人口的聚集，20 世紀後期隨着美國後工業化轉型，舊金山在斯坦福大學等科研機構的帶動下成為全球創新中心，灣區內的硅谷成為 21 世紀創新精神的代名詞，並湧現出谷歌、蘋果、臉書等世界級創新引領型企業。東京灣區自鎌倉時代就是日本對外交往的平台，明治時代開始擁抱西方文明走向繁榮，儘管經歷了二戰戰敗的嚴重打擊，戰後的東京灣區依靠東京灣港口群並大力發展工業和貿易，迅速成為亞洲最重要的經濟中心。在世界三大灣區已經開始大發展的時代，中國的三大灣區還處在“閉關鎖國”的明清時期，直到清朝乾隆二十二年（即 1757 年），廣州才成為清政府“一口通商”政策下的唯一對外通商口岸，鴉片戰爭後，中國陸續開放了 110 個通商口岸，尤其是上海、廣州、天津等地的開埠為中國三大灣區帶來了新的制度和文化的元素。改革開放以後由中央政府主導的對外開放布局（如經濟特區、沿海開放城市、浦東新區開發、濱海新區等），在中國三大灣區的發展過程中發揮了關鍵的作用。

除了具有以上共性特徵之外，以粵港澳大灣區為代表的中國灣區在資源配置和集聚方式、制度變遷模式和路徑、區域發展的制度—文化約束等方面，具有顯著不同於國外灣區的制度特徵。

一是制度變遷的模式和路徑不同。國外灣區是在成熟的資本主義市場經濟制度體系內部，根據經濟環境的變化在“經濟自由主義”和“國家干預主義”之間交替選擇和優化，而中國灣區是在中國整體經濟轉軌的背景所推動的由計劃經濟制度體系向市場經濟制度體系的漸進性變遷。

紐約、舊金山灣區所在的美國和東京灣區所在的日本都是典型的資本主義國家，在 18 世紀甚至更早的時間就建立了資本主義的市場經濟運行制度，其制度變遷是在資本主義市場經濟制度內部的調整，主要基於宏觀經濟環境的新問題新變化而在“經濟自由主義”和“國家干預主義”之間此消彼長，在 20 世紀 20~30 年代經濟危機所帶來的大蕭條的背景下，以凱恩斯主義為代表的“國家干預主義”崛起，在市場配置資源的基礎上，由國家干預規避“市場失靈”等問題在經濟運行制度中獲得較大的認可，這種經濟運行模式帶來了戰後西方世界幾十年的繁榮。直至 20 世紀 70 年代“滯脹”問題的出現，這種國家運用財政政策、貨幣政策引導經濟運行的制度模式受到質疑，崇尚自由市場的制度模式的地位又重新獲得關注。而中國三大灣區是在推動經濟體制從計劃向市場轉軌的過程中發展起來的，以“漸進式改革”的方式穩步推進由傳統計劃經濟制度體系向現代市場經濟制度體系的變遷，通過“試驗—推廣—再實驗”的方式實現“螺旋式”上升的制度創新和完善，具體模式上，既有國家通過頂層設計推動的強制性制度變遷，又有地方政府和微觀市場主體自發進行的誘致性制度變遷。

二是資源配置和集聚方式不同。國外灣區是在資本主義制度體系下依靠市場自由競爭進行配置和集聚資源，而中國灣區是在市場決定資源配置的基礎上，由國家戰略和基礎設施布局引導資源流動、集聚和輻射。

國外三大灣區的資源配置方式都是在資本主義制度體系下完全依靠市場的自由競爭配置資本、勞動、管理、信息要素資源，其產業布局、港口發展、城市規模也是由市場自由競爭完成，如舊金山灣區的舊金山是金融、文化中心，奧克蘭市是製造中心和港口航運中心，聖荷西市是以硅谷為代表的全球科技創新中心，北灣是農業中心。中國三大灣區在改革開放後逐漸引入了市場機制這一新的資源配置的方式，最終由市場決定資源配置，三大灣區之所以能夠在改革開放四十年中高度集聚了各種要素資源，既有地理稟賦所決定的天然因素，也有國家賦予的改革優先權政策的引導

和國家基礎設施布局的助力；在這些因素的共同作用下，逐步形成了灣區“增長極”，之後又在國家政策和基礎設施布局的引導下充分發揮“增長極”的“涓滴”效應，帶動整個灣區和灣區腹地的發展。

三是區域發展的制度—文化約束不同。國外灣區不僅有着豐厚的市場經濟制度積累和文化底蘊，而且都是在同一制度文化條件下不同城市之間的合作；而中國灣區則受到儒家“重義輕利”文化和建國初期三十年計劃經濟體制的禁錮的雙重影響，尤其是粵港澳大灣區還面臨着不同政治經濟制度和社會文化的融合問題。

中外灣區在市場經濟的制度變化積澱方面存在着巨大差異，所謂市場經濟的制度—文化是關於市場經濟認知的由價值體系決定的社會制度體系及文化體系的融合，它往往以觀念的力量影響着社會及個人的選擇行為。美國自歐洲殖民者進入以後就接入了歐洲的資本主義文明，日本自明治維新以來就開始全盤融入西方文明，東京灣區的市場經濟制度已日趨完善，市場的文化觀念深入人心並代代傳承。儘管中國市場經濟的制度—文化具有悠久的歷史淵源，從先秦到近代，一直在以儒家文化為主導的封建王朝制度—文化“夾縫”中生存和發展，但一直不是政治、經濟制度的主流模式，尤其是隨着建國初期計劃經濟體制的建立，市場受到意識形態的全面抑制，直到改革開放後才逐步引入市場經濟的制度和文化，但“體制內外差異”、“國有歧視民營”、“官本位”等抑制市場經濟發展的傳統文化觀念因素仍然殘留，這些成為中國灣區發展的重要制度—文化約束。此外，與國外灣區和其他國內灣區相比，粵港澳大灣區還存在“一國兩制”的制度銜接問題，兩種完全不同的政治經濟制度與社會文化如何在粵港澳大灣區建設的過程中實現融合，既是粵港澳大灣區建設面臨的制度文化約束現實，也是粵港澳大灣區能否完成國家賦予的歷史使命的關鍵突破點。

三、粵港澳大灣區與新時代中國推動制度變遷的歷史使命

灣區經濟與特區經濟、自貿區經濟一脈相承，都是新模式、新體制、新經驗探索的產物，更是新時代、新使命的承擔者。尤其是粵港澳大灣區一直處於改革開放的前沿，已經積累了豐厚的產業、人才和技術資源，建立了較為成熟的市場經濟制度體系和與國際接軌的開放型體制機制，有能力也必須是新時代中國推動制度變遷歷史使命的承擔者。

粵港澳大灣區是以國際一流灣區和世界級城市群為目標、以推動“一國兩制”新實踐從而實現港澳與祖國共榮為宗旨的國家使命承擔者，更是新時代中國制度變遷路徑的探索者。灣區內既有為國家改革開放和經濟建設提供資本、人才、市場支持尤其是制度借鑒的香港和澳門，又有因改革而生、因改革而興、因改革而強的最成功的經濟特區深圳，還有具有豐厚的對外開放歷史沉澱和有着“千年商都”支撐的具有深厚營商文化底蘊的廣州，它們既是粵港澳大灣區中四個具有支柱作用的“增長極”，又是推動未來中國制度變遷的組合引擎，承擔着中國制度創新探索的功能使命，在“一國兩制”新實踐、對外開放新體制機制、高質量發展道路、自主創新體制機制和利益分享模式、區域城鄉融合發展體制機制、現代化治理的制度體系等多個領域引領中國新時代的制度變遷。

一是肩負以粵港澳大灣區合作為載體，推動“一國兩制”新實踐的功能使命，漸進式推動“一國兩制、三個關稅區、四個不同行政級別”合作發展的制度銜接，彌合“兩制”之縫，釋放“兩制”之利，構建港澳與珠三角九市的全方位合作體制機制，以及港澳參與和分享祖國發展的共榮模式。

粵港澳大灣區建設的核心宗旨是推動港澳與內地的融合實現共同繁榮，具體來說就是，“支持香港、澳門融入國家發展大局，增進香港、澳門同胞福祉，保持香港、澳門長期繁榮穩定，讓港澳同胞

同祖國人民共擔民族復興的歷史責任、共享祖國繁榮富強的偉大榮光”。根據對《綱要》全文關鍵詞進行檢索結果，“香港”被提及 102 次，澳門被提及 90 次，遠超過灣區內其他城市，可見港澳在粵港澳大灣區建設中的突出地位。粵港澳大灣區也是“一國兩制、三個關稅區、四個不同行政級別”的特殊區域，即：港澳的資本主義制度和其他城市的社會主義制度，香港、澳門和廣東省三個關稅區，港澳兩個特別行政區、作為省會城市的廣州，作為副省級計劃單列市的深圳經濟特區，以及其他 7 個地市級城市，如何構建高效的區域協同機制，尤其是港澳與廣東省及其所屬城市的制度銜接，是粵港澳大灣區建設成敗的關鍵，也是必須突破的難點，這是港澳能否深度融入祖國發展進程，實現與祖國發展共同繁榮的制度基礎。

二是肩負構築灣區經濟引領的對外開放新格局的功能使命，以開放促改革，推動投資、貿易、金融合作和社會融合等領域的制度銜接，尤其是推動珠三角九市借助港澳的國際平台，從經濟開放走向更深層次的全社會開放，提高國際化水平，形成與國際接軌的制度新體系。

根據《綱要》的部署，構建全面對外開放的新格局是建設粵港澳大灣區的另一核心目標。自 1979 年招商局集團在深圳創辦第一個對外開放工業園區——蛇口工業區，珠三角地區就開始了借助港澳平台探索對外開放體制機制的歷程，尤其是深圳、珠海經濟特區分別借助香港和澳門的國際平台在對外開放進程起到了先鋒引領作用，深圳外貿出口總額已連續 27 年居全國大中城市首位，外貿進出口總額僅次於上海，居全國大中城市第二位。更為重要的是，深圳經濟特區為全國對外開放的體制機制貢獻了制度經驗，走出了一條借助港澳國際平台和借鑒港澳國際化經驗在中國特色社會主義制度體系內的國際化道路，實現了很高的經濟開放度。可以說，以開放促改革、促發展、促創新，是四十年來改革開放和經濟發展的重要經驗，應繼續深化這一成功經驗，以高度開放的粵港澳大灣區引領中國下一輪的對外開放和經濟發展，在新的歷史條件下，推動投資、貿易、金融合作和社會融合等領域的制度與國際規則銜接，從而為實現更深層次的全社會開放和更高能級的國際化，這也是國家賦予粵港澳大灣區必須擔負的探索對外開放新體制機制的歷史使命。

三是肩負探索經濟發展由數量型增長向質量型增長轉型路徑的功能使命，充分融合港澳的自由市場制度優勢與中國特色社會主義的制度優勢，進一步釐清政府與市場發揮作用的邊界，以體制機制創新推動中國經濟在高質量發展的道路上行穩致遠。

Mishan(1967)提出的經濟增長代價理論最早關注了經濟發展的質量，認為資源、環境問題，以及城市擁堵等社會問題是國家和社會只關注產出增長所付出的代價，人均產業增長的同時福利卻在下降。中國過去四十年的經濟發展普遍關注經濟增長的績效，即 GDP 或人均 GDP 的提升。高質量發展顯著不同於過去的發展模式，而是一種集約式、可持續、以人為本的經濟發展模式，除了經濟發達水平之外，還包括創新發展能力、產業結構優化、資源可持續性、生態環境、公共服務、增長水平、增長速度、就業能力等多個維度。單純的市場化改革無法把經濟增長引入到最優的經濟發展質量路徑，推動經濟高質量發展需要政府在產業結構優化、公共服務、資源與環境可持續發展等方面發揮積極的作用，高質量經濟社會需要高質量的治理結構支撐。^④粵港澳大灣區作為經濟最為發達的地區，在新時代推動經濟高質量發展的背景下，應以釐清政府與市場在經濟調節中發揮作用的邊界為核心，在政府和市場的協調方面摸索出新的經驗，最大程度的發揮市場機制的高效率特點，更好的發揮政府在“市場失靈”領域的作用，以宏觀調控和經濟管理的體制機制，創新推動經濟發展走向高質量發展的道路。

四是肩負探索中國特色自主創新道路的歷史使命，推動創新制度環境的持續性優化和“螺旋

式”上升,加快形成以企業為主導、“產、學、研、政、金、企”協同的自主創新體制機制和利益分享模式,以創新的制度集聚創新人才、創新資本和創新企業,引領創新型國家建設。

從“科學技術是第一生產力”到“創新是第一動力”,中國一直在具有自身特色的自主創新道路上不懈努力。根據世界知識產權組織(WIPO)發布的歷年《全球創新指數》報告,粵港澳大灣區的深圳—香港城市群已連續三年居全球城市創新集群第二位,超過舊金山—硅谷集群,僅次於東京—橫濱集群,使粵港澳大灣區責無旁貸的應該擔負起中國特色的自主創新道路探索的使命,並引領創新型國家建設的重任。如何構建有效的自主創新合作機制和利益分享模式,從而充分發揮港澳在高校科技研發和國際化方面的比較優勢,深圳等城市在科技成果產業化方面的比較優勢,以及整個中國市場巨大容量的比較優勢,形成自主創新的合力。如何推動營商環境和創新環境的持續性優化和“螺旋式”上升,加快形成以企業為主導、“產、學、研、政、金、企”協同的自主創新體制機制,是粵港澳大灣區亟待解決的問題,也是粵港澳大灣區所擔負的責無旁貸的歷史使命。

五是肩負探索區域協調和城鄉融合發展體制機制的歷史使命,促進核心城市的“涓滴效應”並抑制其“虹吸效應”,消除要素資源在區域之間和城鄉之間自由配置的制度障礙,發揮各地的資源稟賦和比較優勢,探索出一條由灣區核心城市帶動中小城市和鄉村制度變遷與高質量發展的新型發展道路。

“增長極”理論告訴我們,中心城市對周邊地區發展存在兩種效應:“虹吸效應”(或稱回波效應)和“涓滴效應”(或稱擴散效應)。^⑨香港、澳門、廣州、深圳等灣區核心城市對要素資源和創新資源的集聚能力要遠大於其他地級市和鄉村,因而,如何通過制度設計抑制這種“虹吸效應”,提升其“涓滴效應”,進而輻射和帶動周邊地區均衡發展,是粵港澳大灣區需要解決的重要體制機制問題。此外,城鄉融合發展與區域協調發展一樣,也是粵港澳大灣區建設的重要內容之一。結構轉型和城鄉融合發展一直是發展經濟學的中心問題,根據由 Lewis(1954)、Fei John & Ranis(1964)在古典主義範式下構建的二元經濟模型理論,城鄉之間的要素流動分為三個階段,即邊際勞動生產率為零的農民向工業部門轉移,不增加農業總剩餘的農民向工業部分轉移,以及社會勞動力在工農兩部門間的由工資和競爭機制自由配置階段。粵港澳大灣區的城市二元結構正處於這一理論模型的第三個階段,這一階段需要破除城鄉要素流動的制度壁壘和障礙,如城鄉戶籍制度、城市公共服務均等供給等,發揮市場機制(工資和競爭)在配置勞動力資源方面的決定性作用,唯有如此,才能最高效的發揮城、鄉各自的資源稟賦和比較優勢。

六是肩負探索現代化國家治理體系和治理能力的歷史使命,為國家治理能力和治理體系現代化貢獻可複製的治理模式和制度,充分彰顯中國特色社會主義在國家、城市、基層等各層次治理上的制度優勢、制度自信和制度活力。

現代化的國家治理首先表現為規範體系的治理,即為各個主體的行為創設所遵循的規則。^⑩國家治理體系是建設中國特色社會主義制度體系的重要組成部分,體現為國家、城市、基層治理等各個層面的制度體系支撐。近年來,國家治理體系和治理能力現代化水平的提升為創新大灣區合作發展體制機制和破解合作發展中的突出問題提供了制度支撐,粵港澳大灣區建設即體現了國家治理體系和治理能力的自信,又承載着構建現代化國家治理體系和治理能力的希望。學習借鑒港澳市場經驗為廣東珠三角城市的經濟帶來了四十年的繁榮,在新的歷史節點,把學習借鑒的領域從經濟領域拓展到社會領域,從市場機制拓展到社會治理,從城市拓展到基層社區,並結合中國特色社會主義自身的社會治理優勢,進而形成新的治理模式和體制機制,應是粵港澳大灣區構建現代化、

高質量、創新型治理能力和治理體系的可行路徑，從而為國家治理能力和治理體系現代化貢獻可複製的治理制度和治理模式。

哈耶克說：“在社會的演變過程中，沒有什麼東西是不可避免的，使其成為不可避免的是思想。”^①很多難以打破的制度藩籬來源於觀念的約束，是種種“看法”的產物，這些“看法”多次被重述，已醞釀和傳播幾十年甚至上百年之久，成為支配我們一切政策的所謂“客觀事實”的因素。而事實並非如此，粵港澳大灣區的成敗首先取決於思想的進一步解放，只有衝破傳統“看法”的約束，才能打破制度的約束，才能積蓄制度變遷的推動力量，進而通過推動制度變遷解決現實的政治、經濟、社會等方面的難題，才能真正的擔當起新時代賦予粵港澳大灣區的歷史重任和國家使命。

制度的力量在於創新，“一個秩序之所以可取，不是因為它讓其中的要素各就其位，而是在這個秩序上能夠生長出其他情況下不能生長出的新力量”。^②建設粵港澳大灣區的意義就在於，以制度的碰撞、融合和創新來解放和發展新時代被束縛的生產力，以制度創新探索港澳與祖國共榮的模式，以制度創新探索對外開放新體制，以制度創新探索高質量發展道路，以制度創新探索自主創新路徑，以制度創新探索區域、城鄉協調發展機制，以制度創新探索現代化國家治理體系，這是國家和歷史賦予粵港澳大灣區的光榮使命，也是中國在新時代推動制度變遷與經濟發展的內在邏輯。

①韓震：《改革開放的歷史變遷與理論變革》，北京：《中國社會科學》，2018年第11期。

②《馬克思恩格斯選集》第4卷，北京：人民出版社，1995年，第259頁。

③《列寧全集》第26卷，北京：人民出版社，1985年，第57頁。

④林毅夫：《一個制度變遷的經濟學理論：誘致性和強制性變遷》，《林毅夫自選集》，太原：山西經濟出版社，2010年，第4~6頁。

⑤顧學明：《努力實現改革與開放相互促進》，北京：《求是》，2016年第18期。

⑥楊帆：《中國對外開放的歷史與展望》，北京：《管理世界》，2015年第4期。

⑦申勇、馬忠新：《構築灣區經濟引領的對外開放新格局——基於粵港澳大灣區開放度的實證分析》，上海：《上海行政學院學報》，2017年第1期。

⑧高培勇、袁富華、胡懷國、劉霞輝：《高質量發展的

動力、機制與治理》，北京：《經濟研究》，2020年第4期。

⑨ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: G. Duckworth, 1957, PP. 33-35.

⑩劉作翔：《當代中國的規範體系：理論與制度結構》，北京：《中國社會科學》，2019年第7期。

⑪F. A. 哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅等譯，北京：中國社會科學出版社，1997年，第51頁。

⑫F. A. 哈耶克：《致命的自負》，馮克利譯，北京：中國社會科學出版社，2000年，第89頁。

作者簡介：馬忠新，上海政法學院經濟管理學院教師，博士，新加坡南洋理工大學經濟系訪問學者。

[責任編輯 劉澤生]