



## 粵港澳大灣區：共建競與合的平衡

(「粵港澳大灣區」專題討論之一)

國家改革開放以來，廣東省特別是珠江三角洲擔當著內地經濟發展的「先行者」以及對外開放的主要窗口，亦開啟了與香港、澳門的區域經濟一體化的進程。在今年的中央人民政府工作報告中，李克強總理提出「要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，以提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能」，表明中央已決定將**打造粵港澳大灣區上升為國家未來發展一個重要策略**，「珠三角」區域經濟、社會一體化有望踏上一個嶄新里程。

### 打造國際級灣區

在地理概念上，灣區是指由一個海灣或者相連的若干個海灣、港灣、鄰近島嶼共同組成的區域。灣區經濟是以灣區地理條件為基礎，以區內的港口群以及城鎮群為依託，經過多年發展而自然形成的一種區域經濟形態。紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區是當今全球公認的三大最具影響力的灣區，發揮著聚集產業和經貿輻射的「核心」功能，成為帶動所在區域乃至有關國家經濟發展特別是外向型經濟的增長極。

灣區經濟亦被視作是一種超越城市行政邊界的經濟發展型態，密集式和高度一體化是其重要特徵。在內部方面，灣區具有合理的產業佈局，在各城市或組成部分之間形成了互補性的緊密分工與協作關係；同時，灣區一般亦對外高度開放，並以經濟共同體的形式構成較鮮明的整體競爭力。以經濟總量計，2015年紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區的地區生產總值分別高達 1.4 萬億、0.8 萬億和 1.8 萬億美元，佔所在國家 GDP 的比重為 7.8%、4.5%和 43.7%。

根據初步構想，粵港澳大灣區包括香港、澳門兩個特別行政區和「珠三角」9 個城市，即廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門以及肇慶。2015 年，粵港澳大灣區的 GDP 達 1.28 萬億美元，接近紐約灣區的水準；進出口貿易額約 1.5 萬億美元，是東京灣區的 3 倍以上；機場每年的旅客輸送量接近 1.4 億人次，港口集裝箱輸送量則接近 7,200 萬箱。毫無疑問，珠江三角洲是內地綜合實力最強、開放程度最高、最具經濟活力的地區之一；加上與港澳地區具有長期的緊密合作關係，故具備了建設國際一流灣區的經濟基礎和社會條件。

### 配合區域「新棋局」

今年的中央人民政府工作報告對發展「粵港澳大灣區」特別著墨，亦是呼應和落實內地以三大經濟帶及九大城市群為平台的區域發展策略。近年，中央政府把培育新區域經濟帶建設作為推動經濟發展的戰略支撐之一；在決策層的積極推動下，以環渤海經濟帶、長江流域經濟帶、珠江和西江經濟帶等為代表的區域協調發展的「新棋局」迅速鋪展。中央繼 2015 年的《京津冀協同發展規劃綱要》以及 2016 年的《長江經濟帶發展規劃綱要》出台之後，隨即將研究制定「粵港澳大灣區發展規劃」提上了 2017 年的工作日程。

推動城鎮化是內地發展的另一個主軸。國家新型城鎮化規劃(2014-2020年)》中指出，建立完善跨區域城市發展協調機制，要以城市群為主要平台，推動跨區域城市間的產業分工、基礎設施、環境治理等協調聯動；其中，京津冀、長江三角洲和珠江三角洲城市群，要以建設世界級城市群的目標，而成渝、中原、長江中游、哈爾濱長春等城市群則要成為引領區域經濟發展的重要增長極。去年底，國家發改委印發的《關於加快城市群規劃編制工作的通知》，亦提出 2017 年將啟動「珠三角灣區」城市群等規劃編制工作，推動各城市之間「優勢互補、相互促進、統籌協作」的聯動式發展。

### 探「一帶一路」新徑

再者，國家亦是冀望粵港澳大灣區的發展能與「一帶一路」建設相對接，將華南地區打造成面向海上絲綢之路的大門戶以及對外經貿合作的創新高地。粵港澳大灣區的構想由來已久，但最早正式出現在中央層面的文件中，其實是國家發改委、外交部和商務部於 2015 年 4 月聯合發佈的《推動共建絲綢之路經濟帶和二十一世紀海上絲綢之路的願景與行動》，當中提到「充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區作用，深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區」。

粵港澳大灣區與絲綢之路有著深厚的淵源；早在唐宋時期，廣州已是海上絲綢之路的主港。在當代，香港一向擔當國家對外聯通的重要窗口，與「21 世紀海上絲綢之路」的沿線地區，特別是在東南亞、南亞、西非、中東等地，有著深厚的人脈聯繫和廣泛的經貿交往；澳門則擔當著中國與葡語系國家經貿合作的中介和橋梁；同時，作為當今「世界工廠」的珠三角地區亦具備拓展外向型經濟的產業基礎和優越條件。

相比起三地以「單打獨鬥」的方式參與「一帶一路」的建設，粵港澳若能夠在優勢互補的前提下「併船出海」，以國家級灣區的統一身份，聯合到海外招商引資、設立海外產業園、開展商貿談判等，不但可以提升整體議價能力，亦可借助灣區多樣化產業的基礎而擴闊對外合作空間，由此亦可能會為國家「一帶一路」建設另闢蹊徑，探索出創新的發展模式。

### 打通「四流」是基礎

與長三角、京津冀等城市群不同的是，粵港澳大灣區的一個重要特色是將香港和澳門兩個特別行政區納入其中。一方面，港澳的加盟可以用其得天獨厚的身份以及有利條件為大灣區「加持」，例如港澳均為國際化城市，既有「一國之利」，亦有「兩制之便」，在自由經濟、司法獨立、稅制等方面享有明顯的制度優勢。另一方面，港澳參與大灣區亦有助其拓闊自身的發展空間；例如，可透過大灣區的建設，深化與珠三角城市的產業合作，特別是加速實現粵港澳之間的服務貿易自由化，為港澳經濟結構的多元發展提供更廣闊的平台。

但亦須看到，粵港澳大灣區由於納入了港澳兩個境外城市，其內部成員的法律制度、行政體系、經濟宏觀管理方式等不盡相同，又分屬三個獨立關稅區；由於存在地理和制度意義上的邊界，三地彼此間的「四流」，即物流、人流、資金流、信息流，難免仍受到不同程度的限制。這一點與世界上其他灣區本身已是一個允許生產要素「無障礙」移動、一體化市場的情況明顯不同。

在「四流」中，粵港之間最為通暢的當屬跨境物流。這除了得益於多年來

的通關口岸建設以及通關便利化水準的上升之外，《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）項下的零關稅政策亦解決了港產品進入內地市場的關稅問題；加上跨境交通基礎設施的持續改善，促進了貨物流動的效率。當前**阻礙大灣區內貨物自由流通的因素主要仍與內地的制度和政策有關**，例如港商在拓展大灣區的內銷市場時，仍會面臨政策不明朗、審批規管手續繁複、稅負和收費多、侵權盜版猖獗等「老問題」；而區內的加工貿易業務佔一定的比重，加工貿易貨物的內銷目前仍然受到嚴格的規限，有待「拆牆鬆綁」，包括理順報關程序和優化稅務安排等。

人員的通暢流動應是大灣區建設的基本前提。雖然近年粵港經濟和社會加速融合，但廣東與港、澳在人員出入境管理方面畢竟存在嚴重的不對稱性，三地對專業人士資格和教育學歷的相互認可上尚未建立妥善的機制；而國家對經常往返內地的港澳居民在跨境個人所得稅的安排方向未明，亦構成了跨境人才流動與跨境就業的另一道屏障。

在國家金融改革的框架下，廣東自貿區穩步推動資本項目的有序開放，並就粵港跨境資金流動機制展開了一系列創新政策的「先行先試」，但距離兩地資金自由流動仍有不小差距。隨着大灣區建設的啟動，區內企業對跨境發債、上市集資、銀團貸款等融資需求將顯著增加，進一步放寬大灣區內跨境資金流動的迫切性將更加凸顯。

相對而言，目前港澳和廣東在信息自由流通方面的落差最為顯著。除了珠三角在網絡資訊上仍未實現與港辦同等的自由開放外，港、澳和廣東三者之間仍實施跨境國際長途電話和網絡漫遊的收費制度，導致昂貴的信息流通成本，與互聯網信息時代「無遠弗屆」、即時的聯通方式更是格格不入。

毫無疑問，推進粵港澳大灣區的首要「地基工程」應是加緊打通「四流」的關節，透過三地政府的協調和制度的契合，努力讓生產要素在區內達至最大程度的流動或者說「準自由流動」；這是實現區內生產要素資源的合理配置以及推動粵港澳市場一體化的當務之急。

### 產業協調正其時

從產業經濟的角度看，如今的紐約灣區、三藩市灣區、東京灣區已是彰顯美國和日本發展成就以及國家綜合實力的最佳「名片」。例如，紐約灣區內的龍頭城市紐約乃世界著名國際金融中心，擁有全球市值排名前三甲的紐約交易所和納斯達克交易所；三藩市灣區以全球以之「馬首是瞻」的創科中心矽谷而聞名遐邇，具備「史上最強」的高度創新能力；東京灣區則聚集了日本先進製造業以及重要的外貿港口，更是世界 500 強企業集聚程度最高的地區（見附件表 1）。

相比之下，粵港澳大灣區不但具備標桿世界級灣區的底氣，更有同時打造「國際金融中心+國際創科中心+國際級先進製造業基地」三張「金色名片」的條件，有條件「華麗轉身」為中國高端產業的創新示範區。香港是繼紐約、倫敦之後的世界第三大金融中心，與二者同享「紐倫港」之美譽；深圳是如日中天的創新科技城市，匯聚了中國互聯網龍頭和國家級的高新科技企業，「中國硅谷」之稱更是名副其實；東莞和佛山等地的製造業技術先進、基礎雄厚，擁有完整的生產供應鏈，是當今全球最重要的製造業基地之一。

國家改革開放以來，香港和澳門的廠商在 1980 年代之後紛紛將生產工序北移；香港本土的生產型服務業乘勢興起，並與「珠三角」製造業之間形成了緊密的分工協作關係，使得兩地間建立起獨具特色的「前店後廠」的合作模式。另一方面，珠三角地區憑藉著海內外的大量資金、人才、技術等優勢生產要素，經歷多年高速發展而晉身為「世界工廠」。固然珠三角城市的製造業在很大程度上也存在經營模式同質化的問題，但當時持續暢旺的海外市場提供了源源不絕的龐大需求，而「珠三角」不同城市之間亦自然而然建立起了各有專注的不同行業聚群，構成了並行式或鬆散的供應鏈配套式產業分工關係。在粵港澳錯位發展以及「珠三角」工業城市之間以行業為基礎的並列式發展的主旋律之下，大灣區內的城際產業競爭在很長的時間內並不明顯。

但近年來，由於受內部和外部環境的雙重壓力，大灣區內各城市紛紛加快產業結構的升級轉型，同時大舉推行產業多元化；他們在借鑑其他城市的經驗以及結合當今國際產業發展的潮流之後，「不約而同」地提出發展創新科技、高端製造以及現代服務業等，彼此間在特定領域的直接競爭加劇；無論是粵、港、澳之間，還是「珠三角」主要城市之間，產業競合的鐘擺已顯露出向競爭端移動的趨勢。

例如，大灣區內多個城市的發展規劃中都有大造金融中心的宏圖願景。其中，深圳前海作為全國金融業對外開放的試驗窗口，在成立初期曾一度有意無意地被視作是對香港中環的「挑機」；而香港近年提出發展創新科技產業，相信在某種程度上亦是受到對岸「深圳模式」的啟發。此外，東莞、佛山、中山等製造業城市在近年產業轉型中，均提出大力發展現代服務業甚至是總部經濟，難掩與香港、深圳和廣州三個中心城市分一杯羹甚至一爭長短的「雄心」。

再如，目前在粵港澳大灣區內已雲集了香港、廣州、深圳、珠海和澳門等五個大型的機場，方圓數百公里的範圍內還有湛江、汕頭、梅州、佛山等多個支線機場；有報導指，廣州和深圳計劃在佛山和惠州興建第二機場。珠三角內機場密度高，各機場又分屬不同的管理機構，有各自的發展訴求，近年更競相透過增設跑道和修建航站來擴容。這已越來越造成對珠三角稀缺空域資源的「明爭暗奪」，無形中亦拖累了各個機場自身的運行效率，影響各自的經濟效益、服務水準和發展前景。

### 「頂層設計」是關鍵

可以說，在各自的產業結構轉型與優化的進程中，粵港澳都正踏進一個重整旗鼓和「再出發」的特殊階段，區域經濟處於群雄並起的「大洗牌」時期，甚至萌生了「合久必分」的風險。中央提出粵港澳大灣區發展規劃可謂正當其時，恰恰可以號召「群雄會盟」，以「一盤棋」的全局思維，構建在新形勢下促進南中國區域內生產要素流動和優化整體產業發展佈局的政策協調平台。

然而，內地過往的區域一體化經驗顯示，即使是不同省市之間，要進行發展協調決非易事，不可避免會受到利益衝突、重新分配以及補償等複雜問題的糾結；更何況粵港澳大灣區牽涉到「一國兩制」和跨境的政策協調，當中的困難不言而喻。

以京津冀一體化為例，「首都經濟圈」的概念早在上世紀 80 年代就已提出；但礙於地方政府「自掃門前雪」的心態以及欠缺一個具權威的統籌機制，京津冀一體化在過去幾十年都是「只聞樓梯響」。直到近年，京津冀一體化戰

略由中央最高層親自擔任推手，並指派中央政治局常委、國務院副總理張高麗擔任工作組長，京津冀協同發展的推進工作才真正邁上快速軌道。

不過，中央就一些涉及港澳的關鍵性議題上進行政策協調亦不乏成功的先例。例如，澳門在 1999 年曾以極具吸引力的稅務優惠，鼓勵外地投資者在澳門設立離岸公司；此政策推出後，大批港商「過海」前往澳門設立離岸公司，據報道其中有 7 成是在香港上市的公司。經香港政府向中央反映，澳門政府最終在 2005 年叫停了吸引離岸公司的做法，主要的考量相信是避免「兄弟鬩牆」，衝擊香港的稅收以及總部經濟地位。另一個例子則是港澳旅遊業的分工合作，澳門得以「獨市」發展博彩業，香港則有在任何情況下都不會「開賭」的默契。

事實上，於 2003 年首次簽訂並在之後每年不斷擴充的 CEPA 協議，正是中央在「一國兩制」的原則下，就推進內地對港澳市場開放而作出的一項全新的嘗試，開創了同一個國家內不同關稅區之間訂立自由貿易協定的先河。從另一個角度看，相比世界上其他大灣區自生自成的發展方式，如果中央對粵港澳大灣區協同發展的規劃亦能參照京津冀協同發展的模式，予以同等高政治規格的「頂層設計」和戰略性統籌與自上而下的強勢推動，則大灣區將有望可以「能人所不能」；在某種意義上，這也稱得上是中國式灣區建設的另一項獨特優勢。而粵港澳大灣區若能在「一國兩制」的體制下，探索出產業政策協調和構建一體化市場的有效機制，無疑也是締造了另一個堪與 CEPA 媲美、里程碑式的制度創新。

2017 年 6 月

**附表 1：全球三大灣區的主要產業及區內的代表性企業**

灣區名稱	主要產業	代表性企業
紐約灣區	房地產業、金融保險業、專業和科技服務業、醫療保健業、批發零售業	美國 Avaya 公司
三藩市灣區	房地產業、專業和科技服務業、製造業、金融保險業、批發零售業、信息產業和醫療保健業	美國超微 AMD、美國 Altera、蘋果、谷歌 Google、英特爾、Marvell、SanDisk、賽靈思
東京灣區	服務業、批發零售業、不動產業、製造業、金融保險業和通信傳媒業	日本富士膠卷公司、富士通、兄弟工業株式會社、理光、佳能、發那科株式會社 FANUC、奧林巴斯、日立、捷特科株式會社 JATCO、三菱電機、三菱重工、信越化學工業株式會社、索尼、TDK、東芝、NEC、豐田汽車、本田汽車、新日鐵和住友金屬、電話電報公司 NTT

註： 根據湯森路透發佈的「2012 年全球創新力企業（機構）百強」，位於東京灣區、三藩市灣區和紐約灣區的企業分別有 20 家、8 家和 1 家。

來源： 魯志國、潘鳳、閔振坤「全球灣區經濟比較與綜合評價研究」，《科技進步與對策》2015 年第 11 期。