

# 制度學習：擴展粵港合作的新思路\*

張緊跟\*

改革30年來，以“前店後廠”分工合作模式為肇端的粵港合作，在拉動廣東經濟崛起與繁榮的同時，也促進了香港的經濟轉型和持續繁榮穩定。但是，隨著粵港之間經濟發展落差的逐漸縮小，粵港合作遭遇越來越多的挑戰。面對當前粵港合作中存在的問題，諸多研究者仍然局限於粵港經濟合作來討論相關問題，如提出廣東應加強粵港合作中創新和香港應加強粵港經濟合作中的應變<sup>1</sup>；加強粵港政府間的協商與溝通、加強粵港高新技術產品合作、擴寬雙方合作領域<sup>2</sup>；制定統一的產品發展規劃，展開全方位的產品經濟合作，營造適宜的制度環境以及促進粵港文化整合等是新時期促進粵港經濟一體化協調發展的重要舉措<sup>3</sup>等等。但是，回顧粵港合作的發展歷程，粵港之間的制度落差，不僅使得合作中的交易成本居高不下，而且也限制了粵港合作向更高層次發展。儘管有研究者提出“在大珠三角區域合作中，相互的制度學習，進而走向制度的協調與融合，是縮小區域制度落差和提升區域整體制度競爭力的重要途徑”<sup>4</sup>，但還缺乏系統的論證。本文認為粵港合作必須逐步縮小兩地之間客觀存在的制度落差，加速推進廣東向香港的制度學習。

---

\* 本文於2009年5月15日“提升公共管治能力強化區域行政合作——兩岸四地慶祝澳門回歸十周年學術研討會”上發表。

\*\* 中山大學副教授

1. 左連村、張小蘭：《“十一五”期間粵港經濟合作思考》，《國際經貿探索》2007年第4期。
2. 周運源、李瀟：《論新時期區域經濟發展中的粵港經濟合作問題》，《廣東經濟》2008年第7期；張曉群：《粵港經濟合作中存在的問題與對策研究》，《經濟與社會發展》2007年第6期。
3. 夏麗麗、閔小培：《新時期粵港經濟合作中的區域矛盾與整合》，《熱帶地理》2004年第4期。
4. 楊愛平：《大珠三角區域的制度學習：動因、過程及前景》，《廣東行政學院學報》2004年第2期。

## 一、粵港合作的發展及其存在的主要問題

20世紀70年代末，受制於土地和勞動力等生產成本上升以及東南亞地區廉價製造品的競爭性壓力，香港製造業開始尋求向外轉移。也正是在這個時候，中國大陸開始了改革開放的歷史進程，廣東尤其是珠三角地區從過去的“國防前線”搖身一變為“改革開放的前沿陣地和試驗場”。這樣，香港尋求製造業轉移和廣東尋求發展之間形成了歷史性的契合。因為地緣、血緣和人緣的關係，香港的製造業“傾瀉式”地遷移至珠三角地區，珠三角地區與香港的“前店後廠”的加工貿易模式開始形成。所謂“前店後廠”模式是指由香港方面負責承接訂單，提供原材料、機器設備、產品設計，控制產品質量，同時負責銷售及售後服務，扮演“店”的角色；而珠三角地區廠家只負責產品的加工製造及裝配，扮演“廠”的角色。“前店後廠”加工模式一方面使香港製造業不僅繼續利用其市場推廣、資金管理和技術等方面優勢，而且也利用了珠三角地區廉價的地租及勞動力優勢；而廣東則獲得了經濟發展所需的資金、技術及管理，同時解決了大量剩餘勞動力就業問題。借助於這種“前店後廠”式的經濟合作，不僅推動了廣東的經濟增長和工業化進程，也使香港從勞動密集型製造業中心轉變成為國際金融和商貿服務中心，使粵港經濟區發展成為一個不可分割的“經濟生態帶”<sup>5</sup>。

20世紀90年代以來，粵港合作悄然發生了變化，突出表現為珠三角經濟對香港的依賴性逐步降低，尤其是亞洲金融風暴之後，香港經濟實力有所下降，經濟輻射的能力也隨之降低。而珠三角通過30餘年的發展，積累了相應的資金、技術，培育起自己的貿易網絡，已具備一定的經濟實力。同時由於廣東省土地、勞動力等要素價格的不斷上漲，粵港間傳統的“前店後廠”式合作模式正受到嚴峻挑戰，珠三角內部在市場壓力與政府強勢主導下正在展開大規模的產品與勞動力的“雙轉移”。這表明，粵港經濟合作中傳統的比較優勢正在喪失，競爭及衝突的因素正在顯現。現階段，雖然粵港經濟合作的主要領域依然是傳統製造業，但經濟發展的客觀要求，正迫使兩地經濟合作突破

5. 趙超、田秋生：《粵港經濟合作模式的戰略性調整》，《珠江經濟》2007年第10期。

勞動密集型製造業的桎梏，向高新技術產品、服務業尤其是生產性服務業等更廣泛的層面發展。

進入21世紀後，隨著外部環境以及兩地經濟發展情勢的不斷發展演變，粵港合作也隨之發生變化。具體而言，粵港合作的變化主要體現在三個方面：（一）合作方式的轉變。隨著CEPA的實施，粵港將在原有合作基礎上進一步構建“港主服務、粵主製造”的新型戰略分工關係，香港打造成國際性現代服務業基地和國際金融中心之一，廣東打造成世界性製造業基地之一。雙方經濟合作將突破以往以製造業為主的單一的合作方式，構建多元化經濟水準分工型的互補合作方式，從直接投資擴展到服務貿易等各個領域，從香港向廣東的單向資金流動發展為資本和生產要素的雙向流動。（二）合作內容的轉變。粵港多年的經濟合作主要體現在以工業製造業領域為主的勞動密集型產品部門。這種趨勢正隨著廣東省全面加快產品結構升級和地區轉移而改變，雙方的合作內容將從以工業為主體逐漸轉換為以高科技及現代服務業為主體，推動粵港產品合作層次向高增值化方向發展。這是粵港經貿合作全面深化的重大標誌。粵港雙方有關部門重大領域關鍵技術的聯合科技攻關將為香港投資者在珠三角地區投資高科技、高增值、清潔環保產品提供了科技保證。（三）合作機制的轉變。粵港經濟合作已從市場引導下的企業自發的以貿易和實業投資為主的民間合作上升為市場引導、政府協調指導下的自覺性全方位合作。從1998年開始的粵港高層聯席會議制度延續至今，已經走過了第十一次年頭。尤其是CEPA的實施，使得粵港在進出口(含轉口)貿易、投資、口岸通關、科技、教育、文化、體育、環保及衛生等各領域的合作全面推進行，合作領域不斷擴寬，層次和水準不斷提高，尤其在投資貿易、個人遊、兩地服務業合作等方面成果豐碩。如在粵港合作聯席會議第十一次會議上，廣東省省長黃華華提出，站在新的歷史起點上，粵港之間應重點深化6個方面的合作，包括服務業、港資加工貿易企業升級轉型、民生、重大基礎設施建設、金融和民間合作。

儘管如此，但粵港合作仍然遭遇越來越嚴峻的挑戰。2008年7月，廣東省省情調查研究中心發佈的關於“粵港經濟合作面臨的問題與對策”的調查報告指出：粵港合作在新形勢下面臨著新的挑戰，

“經濟差距逐漸縮小，呈現合作與競爭共存發展的態勢；粵港合作處於產品鏈低端，難以適應經濟發展需要。”<sup>6</sup>具體而言，主要體現在：（一）經濟差距逐漸縮小，經濟發展競爭加劇。隨著廣東多年來高速經濟增長、國際化水準的提高，以及香港自亞洲金融危機以來經濟增長速度的放緩，粵港之間的經濟差距正逐漸縮小，從而使粵港經濟呈現出合作與競爭共存發展的態勢。在經歷了連續十幾年10%以上的GDP增長之後，廣東後續發展的資源制約和環境承載能力下降等問題開始凸顯。在廣東省“十一五”規劃當中，廣東已經明確提出經濟轉型目標，以逐步實現整體經濟的進一步增長。另外，廣東省近年來對各大港口的大力投資使得粵港之間的貿易與物流業務開始形成競爭。香港是遠東地區傳統的中轉港口與航空樞紐，交通運輸業是香港傳統四大支柱產品之一。但隨著珠三角地區城市的相繼崛起和基礎設施的不斷完善，香港的中轉地位開始受到挑戰。從長遠來看，隨著粵港之間經濟差距的不斷縮小，雙方的經濟互補成分將會降低，傳統的合作方式將被打破，粵港必將在越來越多的領域增加經濟合作與競爭共存的发展格局。以重化工業為主導的廣州、以高新技術和資訊產品為主導的深圳都謀求擴大在東南亞地區的影響力，提升城市競爭力，完善城市生產服務體系，這必然對香港在這一地區的核心地位形成一定程度的衝擊和挑戰。（二）合作處於產品鏈低端，難以適應經濟發展需要。經過30多年的經濟高速發展，廣東借助傳統的勞動密集型產品實現工業化之後，面臨著向資金密集型、高新技術產品轉型，“十一五”時期將力爭改變原來高投入、高消耗、高污染、低效益的三高一低增長方式，大力發展汽車、裝備製造、鋼鐵這三大主導產品和電子資訊、石化、家電這三大支柱產品，廣東經濟開始邁向重型化的產品發展。事實上，粵港經濟合作，無論從“三來一補”、“前店後廠”，還是“廠店合一”，始終處於產品鏈低端，科技基礎薄弱，發展後勁不足。而近幾年廣東製造業的引資及合作物件已轉向歐美和日本等工業發達國家。近幾年來，廣州市引進了汽車、石化、裝備等產品，工業結構正朝重型化發展，這批新產品的資本構成主要來自歐美和日本大型企業，與香港資本基本上沒有直接關係。這種局面使得粵港產品合作關係可能疏遠，處於產品鏈低端的粵港合作受技術的制

---

6. 謝思佳等：《粵港合作處於產業鏈低端》，《南方日報》2008年7月9日。

約已經難以適應經濟發展的需要。主要表現在，粵港合作的經濟個體普遍規模較小，沒有足夠的能力向產品鏈高端升級；企業集群間缺乏內部協調導致大量低層次的重複性建設，難於適應產品結構調整和整體經濟發展的需求。（三）缺乏統一的產品規劃，合作向心力不強。由於缺乏兩地政府間共同推動的統一的產品發展規劃，粵港兩地的經濟合作遠沒有進一步融合的跡象。並且由於缺乏有力的溝通，粵港兩地經濟的未來發展也將包含著相互衝突的因素。以近年來粵港兩地都提出要大力發展的高新技術產品為例，兩地都將電子產品、資訊技術、生物技術、新材料、新能源等產品列為未來發展的重點，高新技術產品內產品重構的現象已隱約可見。如果在其發展過程中不能進行很好的協調，必將帶來日益激烈的市場競爭。

## 二、制度落差是制約粵港合作的主要原因

粵港合作之所以存在諸多問題，原因非常複雜。綜合已有的研究，主要認為：（一）客觀條件的限制，包括產品互補優勢減少、廣東全面對外聯繫的加強使香港中介地位減弱等；（二）主觀方面主要是合作理念存在問題，既涉及到對“一國兩制”的理解，也涉及到香港對產品空洞化、被內地同化等的擔憂；（三）合作機制的不完善。<sup>7</sup>

毋庸置疑，客觀條件的限制的確對粵港合作產生了消極影響。一方面，粵港在經濟合作中出現的分歧，主要反映了廣東經濟經過30餘年持續高速增長後，經濟規模快速提升，經濟功能開始與香港交叉，兩地早期建立的“前店後廠、港方趨動”的經濟合作模式已不適應廣東未來發展的需要，的確需要進行一些調整與重組。另一方面，香港與珠三角地區之間彼此存在界線，有各自的利益需求及存在的問題，並產生局部的利益磨擦。但是，既往的粵港合作已經使兩地經濟實際上緊密相連、榮辱與共，一方發展、雙方受益，是一個經濟利益一致

---

7. 參見夏麗麗、閻小培：《新時期粵港經濟合作中的區域矛盾與整合》，《熱帶地理》2004年第4期；張曉群：《粵港經濟合作中存在的問題與對策研究》，《經濟與社會發展》2007年第6期；周運源、李瀟：《論新時期區域經濟發展中的粵港經濟合作問題》，《廣東經濟》2008年第7期等。

的整體。現在珠三角是全球最有活力的製造業基地之一，香港是世界級的金融與商務中心，兩者結合起來，大珠三角地區不光是目前中國最重要的經濟金融中心，亦是推動全球工商業運作的一股強大動力，這決定了粵港兩地在各自的經濟轉型中均需要對方的支援，在未來的發展中仍然有很豐富的合作內容及廣闊的合作前景。香港不僅具有非常規範的經濟社會運作，而且還有著符合國際標準的證券市場和集資能力超強的金融市場，香港還是亞太地區最國際化的國際都市，這些對正在日益走向世界的廣東仍然具有不可或缺的學習價值。而廣東經過30餘年的持續高速發展，珠三角地區已成為香港經濟發展最核心的腹地，已有經濟實力支援香港的產品轉型及國際旅遊與商務中心地位的提升。<sup>8</sup>這表明，客觀條件的限制並非是制約粵港合作的主要原因，反而是因為粵港之間的制度落差使得這種相互依賴沒有真正轉化為更緊密的區域合作。

而粵港之間隨著經濟發展落差縮小而日益增加的競爭，也不是制約粵港合作的主要因素。隨著廣東經濟的發展，粵港兩地之間的經濟落差顯著縮小，香港經濟對廣東的擴散效應和牽引作用明顯下降。多年來，廣東保持了10%以上的高增長，而香港經濟自1997年亞洲金融危機爆發以來，發展速度一直較緩。1998年到2003年廣東年均經濟增長速度高達13.4%，而香港同期的年均增速約為2.5%，遠遠低於廣東的經濟增長速度。<sup>9</sup>2005年廣東的經濟規模率先突破2萬億，已經超過香港，製造業和高新技術產品的發展規模和技術水準更是在香港之上。經濟發展水準的巨大落差曾經是粵港經濟合作強勁的內在動力，而隨著落差的縮小合作動力有所下降也在所難免。近幾年廣東省在道路、碼頭、機場等物流設施方面的持續投資與擴容促進了貿易與物流業的快速發展，直接分流了香港的一部分貿易與物流業務，行業互補轉向地區競爭。廣東港口建設群雄並起，集裝箱業務的發展直逼香港。此外，廣州、深圳等城市日益崛起，在東南亞的影響力日益加強，且都有意建立自己的生產服務體系，都在大力推動金融業及生產

---

8. 胡華穎、張力：《尋求粵港合作共贏的新舉措》，《廣東經濟》2008年第4期。

9. 鄺國良、方少帆、李曉勇：《珠三角製造業從比較優勢到競爭優勢的戰略轉向研究》，《國際貿易問題》2004年第7期。

服務體系的發展，這使得粵港經濟競爭開始加劇。從中長期的角度來看，粵港之間貿易與物流產品的發展衝突最大，競爭會不斷加劇。但是，衆所周知，競爭是市場經濟的靈魂，競爭也並不完全排斥合作，經濟發展中的競爭與合作往往是一體兩面。而且從發展經驗來看，粵港兩地之間保持適度的競爭對雙方發展都有利無害。當然，問題的關鍵是如何規避粵港兩地之間的惡性競爭，這有賴於建立健全粵港合作機制<sup>10</sup>。目前，粵港之間已經建立了一個有高層決策、有常設機構運作、有專家學者提供諮詢的新機制。把合作協調機制從原來的“雙署長制”升格為雙方行政首腦出面主持的粵港聯席會議，下設粵港聯席會議的聯絡辦公室，聯絡辦公室成立相應的機構負責日常事務，聯席會議下面再設若干專責小組，就合作的各個專題進行研究、跟進和落實，顯示了粵港兩地政府在CEPA簽署後對加強雙方合作與交流的重視，也將使有關政策的制定更有效，決策的貫徹更順暢。

至於主觀條件的限制以及粵港間合作機制的低效，恰恰說明“一國兩制”下兩地的制度落差才是制約粵港合作的主要原因。正是因為對“一國兩制”存在著解讀的不一致，一方面擔心“兩制”能否落實，另一方面過分強調“兩制”之間的差異，反而使回歸後的“一國”優勢未能得到充分發揮，使得雙方難以形成一致的合作共識。而粵港合作機制在30餘年的互動中也不斷完善，1998年啟動的粵港高層聯席會議制度的運作表明粵港之間形成了市場引導與政府協調的

- 
10. 參見鍾堅：《深圳與香港經濟合作關係研究》，人民出版社2001年；陳瑞蓮、張緊跟：《試論當代中國的區域行政》，《公共行政》2002年，第5期。
- 參見[美]奧利弗·E·威廉姆森：《效率、權力、權威與經濟組織》，載約翰·克勞奈維根編：《交易成本經濟學及其超越》，朱舟、黃瑞虹譯，上海財經大學出版社，2002年。上海財經大學區域經濟研究中心：《2003年中國區域經濟發展報告》，上海財經大學出版社，2004年，第229頁。
- 張斌：《論經濟全球一體化進程中的制度衝突、協調和一體化構建》，《世界經濟研究》2002年第2期。
- 史世偉：《歐洲經濟一體化與歐盟經濟憲法》，《歐洲研究》2007年第2期。
- 任劍濤：《30年改革：廣東經驗的中國意義》，《中山大學學報》2008年第4期。
- Hassink R, Lagendijk A, *The dilemmas of interregional institutional learning, Environment and Planning: Government and Policy*, 2001, 19 (1): 65 – 84。
- 梅志清、鄧紅輝：《從摸著石頭過河到全面制度創新》，《南方日報》2009年3月31日。

合作機制。但是，由於兩地之間的制度落差所導致的制度環境與個體差異，在根本上制約了粵港合作機制的效用發揮。在廣東，政府通過引進外資的許可權政策、稅收政策、產品導向政策、經濟特區政策等各項行政法規來規範各級地方政府與香港企業的區域合作行為，具有較為濃厚的“計劃導向”特徵；與之對比，香港政府在推進與廣東的區域合作中奉行的是積極不干預政策，幾乎完全交由市場進行自發調控，港政府只有在光靠私有企業無法解決問題的情況下，才會進行干預。不僅如此，兩地政府之間無論是在政府法治化，還是處理與市場、社會、企業等關係上均存在巨大的落差。這樣，粵港合作顯然面臨著“政府主導下的區域合作”與“多元主體參與的區域治理”難以相容的合作困境。因此，雖然目前粵港的聯席會議制度已經形成，但聯席會議制度也只是就近期關係到兩地的具體問題進行洽商、規劃，還沒有就區域經濟發展戰略決策進行相應的協調。對此，20世紀90年代以來交易費用經濟學的最新發展顯然有助於對之作出合理性解釋，即降低合作中的交易費用應該關注制度環境、治理制度與個體間的互動關係。

綜合上述分析，我們可以得出的基本結論是：粵港之間存在的巨大制度落差是制約粵港合作的關鍵性因素。

### 三、加快廣東向香港的制度學習

在CEPA的框架下，粵港合作最終的發展方向應該實現大珠三角的區域經濟一體化，因此可以將粵港合作的討論置於區域經濟一體化的視角之下。區域經濟一體化作為一種地域過程，其最終目的就是形成一個同一的區域經濟組織，即區域經濟共同體。在這個共同體內，通過制定共同的區域產品政策以及與此相關的其他各項社會經濟政策，以勞動地域分工為基礎，統籌規劃，最終建立一種垂直型分工與水準型分工相結合的區域經濟聯合體系，促進共同體成員的共同繁榮。相關研究認為，區域經濟一體化又可以分為功能性一體化與制度性一體化。制度性一體化指的是，根據各地區達成的協定和條約，由特定



的一體化組織管理機構加以指導的，有明確的制度性安排的一體化進程。功能性經濟一體化指的是地區間在經濟各領域中實際發生的各種障礙的清除及經濟的融合和依賴性的增強。制度性一體化是在功能性一體化發展的基礎上，彼此認識到需要有一定的規則加以規範和指導，從而達成某種協定和條約。功能性經濟一體化雖然代表了經濟一體化的實質性內容，代表了各地區市場經濟自發的內在要求，但在這種自發力量支配下的地區間的經濟活動往往是不穩定的、脆弱的；而制度性一體化通過地區之間的協定、條約的方式，將區域經濟關係加以鞏固和經常化，因此它成為經濟一體化走上正軌的直接因素，功能性一體化從中獲得了持續健康發展的保障。在功能一體化實現之後，因為合作紅利的驅動，經濟一體化進程仍將繼續。這樣一來，區域內合作的形態將發生變化，市場原則下自主發生的功能一體化需要進一步升級，區域經濟一體化即將躍入更高層次，區域內各成員間經濟合作進入新的時期，這就是制度一體化時期。制度一體化以區域內成員間統一的发展環境為基本目的，通過成員間體制整合，建立相同的制度環境條件，消除因為體制差異形成的經濟整合的制度障礙，極大地降低交易成本，獲得區域經濟一體化過程中來自制度發展的“適應效率”。顯然，制度一體化需要經歷在成員間的討價還價過程，其一體化主體必須是制度的提出與實施主體，這就是說，政府是制度一體化的推進主體，進而形成的一體化註定是一個正式的制度安排，具有時間上的穩定性和區域的廣泛性和成員間經濟合作的徹底性。至今為止，制度整合是區域經濟一體化的高層次的合作形態。

正是在經濟發展水準與制度安排同時存在巨大落差的背景下，粵港合作拉開序幕並延續至今。從區域經濟學意義上講，粵港合作已經實現充分的功能性一體化。而且在近30年的合作之後，合作形態依然止步於功能性一體化。但是，從前述分析可以看出，目前兩地間功能性一體化的空間已相當有限，兩地的體制及它們之間的差別已經成為繼續推進一體化進程的約束因素。具體而言，香港作為成熟和發達的資本主義，市場機制和法制建設完善，政府管理和運作規範、公務員素質好，廉潔程度高，社會管理更是處於國際先進水準。與香港相比，仍處在社會主義初期階段和經濟與管理體制轉軌時期的廣東省，

無論政府職能轉變、市場機制建設、法治環境完善程度還是社會管理水準都與香港存在相當大差距。毋庸置疑，要繼續深化和擴展粵港合作，實現廣東經濟與香港經濟的高度融合，並不是要把香港經濟的運行機制和法制環境降低到廣東的水準，讓香港“內地化”，而是要在鞏固和發展香港國際化水準的同時，把香港作為廣東經濟國際化的先導和橋樑，作為廣東經濟與國際接軌的重要介面，讓廣東經濟與香港經濟全面接軌，廣東要積極借鑒和學習香港的公共管理、經濟運行機制和社會管理模式，盡快將廣東的市場機制和法制環境提升到香港或接近香港的水準。也即是說，要實現粵港之間從功能性一體化向制度性一體化推進，必須盡快加速推進廣東向香港的制度學習。

眾所周知，改革30年廣東通過“先行一步”而實現的崛起，在相當程度上得益於持續的制度學習與制度創新，也包括不斷學習和借鑒香港的制度和經驗。而且，為保持持久的競爭力，地方政府必須在地區內部和外部進行持續的制度學習。但是，曾經獨領“改革風氣之先”的廣東特別是珠三角現在也先行遭遇發展瓶頸：有利於自主創新的體制尚未建立，令珠三角產品被壓制在國際產品鏈的低端；城鄉二元結構體制未根本打破，使全國最富的地方在廣東，最窮的地方也在廣東；唯GDP論的根深蒂固，讓15年前就提出的打造珠三角經濟區的重大決策未能竟克全功；政府職能“越位”、“錯位”、“缺位”，讓政企不分、政資不分、政事不分、政社不分的現象大量存在……而隨著廣東市場經濟水準的日益提升，更為健全的法治環境、更為完善的社會管理環境、更為合理的公共服務環境，這些都是未來廣東經濟社會發展的內在訴求。因此，加速向香港的制度學習也是廣東自身發展的內在要求。

當然，制度學習並非簡單的制度模仿與照抄照搬。對於香港的制度，要從兩個方面看：有些制度是由香港的基本政治和經濟體制決定的制度，我們在短期內是難以借鑒的，這些只能通過包容和並存來協調；但是對於香港一些符合市場經濟規律和現代社會發展要求的經濟與社會管理制度和規則，廣東則可以借鑒和學習，不斷改善廣東經濟發展的軟環境，為粵港合作創造更好的制度條件。這就意味著要轉變粵港合作模式，要從早期的資本引進到制度和規則引進。

#### 四、簡短的結論

粵港合作發展至今，既拉動了廣東經濟的騰飛和持續高速增長，也實現了香港的長期繁榮與穩定，也為未來粵港合作的發展奠定了堅實的基礎。回顧以往的粵港合作，在粵港之間經濟發展水準存在巨大落差的背景下，以經濟合作為核心的功能性一體化發展發揮了關鍵性作用。但是，當粵港之間經濟發展水準落差縮小後，粵港合作中沒有制度一體化的功能性一體化發展就逐漸遭遇發展的瓶頸，從而面臨者嚴峻的挑戰。因為，區域經濟一體化的已有成功發展經驗告訴我們，粵港合作中的功能性一體化只有建立在制度性一體化基礎之上，才會有更廣闊的發展空間。基於香港經濟體制十分開放，市場運作高度成熟，經濟運行規則與國際接軌，特別是金融體系與法治環境在全世界享有盛譽，是亞太地區國際化程度最高的大都市。同時，香港社會中介組織在許多領域承擔著提供公共服務的功能，在社會和經濟管理中扮演重要角色。這些對廣東完善市場經濟體制、進行制度創新、培養國際視野等都有著不可替代重要的借鑒作用。因此，加速推進廣東向香港的制度學習，從以往的資金、技術等的引進轉變為制度學習與借鑒，應該成為未來粵港合作的新思路。值得注意的是，在2008年年底經國務院批復的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》中，中央明確了廣東作為“科學發展模式試驗區和改革先行區”的地位。在這個意義上，加速廣東向香港的制度學習，也是落實《規劃綱要》的應有之義。

