

論粵港澳大灣區建設中的區域一體化轉型*

張緊跟**

2017年3月，粵港澳大灣區建設經由國務院總理李克強在政府工作報告中提出而上升為國家發展戰略；2017年7月1日，《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》在香港簽署。於是，一個4.0版的粵港澳合作從理論設想進入實踐運作。¹由廣東省內的珠三角9市（廣州、深圳、佛山、東莞、珠海、中山、惠州、江門、肇慶）和港、澳兩個特別行政區組成的粵港澳大灣區，儘管在經濟體量和發展條件上已經具備成為國際一流灣區和世界級城市群的物質基礎²，但是，“一國兩制”下經濟、法律和行政上巨大的制度落差，使灣區城市之間在傳統的“前店後廠”分工合作模式弱化後始終難以走向真正融合，嚴重制約了預期的協同發展效應，以致融合發展將成為粵港澳大灣區建設最大的痛點。³為此，既有研究文獻分別從深化經濟合作⁴、拓展合作空間⁵

* 教育部人文社會科學重點研究基地重大項目“港澳與內地參與式治理比較研究”、廣州哲學社會科學規劃項目“廣州鄰避衝突中的協商治理研究”。

** 中山大學新華學院公共管理學院教授，博士生導師。

1. 閔杰：“粵港澳大灣區：探索香港‘再融入’”，《中國新聞周刊》2017年24期。
2. 蔡赤萌：“粵港澳大灣區城市群建設的戰略意義和現實挑戰”，《廣東社會科學》2017年第4期。
3. 林學軍：“合作與融合：建設粵港澳大灣區的關鍵”，《第一財經日報》2017年5月18日。
4. 陳德寧、鄭天祥、鄧春英：“粵港澳共建環珠江口‘灣區’經濟研究”，《經濟地理》2010年第10期；楊英：“新時期粵港澳經濟更緊密合作的基本趨向”，《華南師範大學學報》（社會科學版）2016年第4期；周春山、羅利佳、史晨怡、王珏晗：“粵港澳大灣區經濟發展時空演變特徵及其影響因素”，《熱帶地理》2017年第5期；彭芳梅：“粵港澳大灣區及周邊城市經濟空間聯繫與空間結構——基於改進引力模型與社會網絡分析的實證分析”，《經濟地理》2017年第6期；覃成林、劉麗玲、覃文：“粵港澳大灣區城市群發展戰略思考”，《區域經濟評論》2017年第5期；吳肖亞紅、國世平：“粵港澳灣區內部的經濟輻射效應”，《特區經濟》2017年第8期。
5. 黃曉慧、鄒開敏：“‘一帶一路’戰略背景下的粵港澳大灣區文商旅融合發展”，《華南師範大學學報》（社會科學版）2016年第4期；周運源：“創新發展 精準合作 建設粵港澳大灣區”，《廣東經濟》2017年第10期；崔淑琴：“提升粵港澳大灣區區域的合作領域”，《新經濟》2017年第10期。

以及完善合作機制⁶角度提出了相應的對策建議。毋庸置疑，相關研究都意識到粵港澳合作需要在不斷變遷中進行相應的調適。但是，既有研究在相當程度上依然沒有脫離粵港澳互補性功能合作的既有區域一體化模式，甚至是“新瓶裝舊酒”。在新時代中國特色社會主義的發展戰略中，粵港澳大灣區建設承載着雙重目標：一方面，希望通過發揮港澳優勢以建設世界一流灣區，引領中國走向創新驅動從而增創競爭新優勢並打造中國經濟升級版；另一方面是希望將香港既有的制度優勢轉化為競爭優勢並幫助港澳融入國家發展大局，促進港澳良治和成功實踐“一國兩制”。⁷由於沒有完成粵港澳區域一體化轉型，缺乏共同市場建設和資源要素自由流動所必需的制度環境⁸、港澳服務商進入珠三角遇到十分高昂的制度摩擦成本、固守傳統的產業合作思路以及政府主導的區域合作和市場驅動的區域合作之間的不兼容等⁹，使得既有粵港澳合作沒有實現預期目標。因此，本文認為粵港澳大灣區建設必須改變“新瓶裝舊酒”的思維定勢，適時從功能性區域一體化轉向制度性區域一體化。

一、粵港澳融合發展面臨挑戰

從國際一流灣區的成功經驗來看，經濟結構開放、資源配置能力高效、集聚外溢功能強大和國際交往網絡發達是其共同特徵，所以灣區能以其引領創新、聚集輻射的核心功能而成為帶動全球經濟發展的重要增長極和引領技術變革的“領頭羊”。¹⁰為此，在大灣區建設

-
6. 張淑鈿：“粵港澳大灣區城市群建設中的法律衝突與法律合作”，《港澳研究》2017年第3期；丘杉：“粵港澳大灣區城市群發展路向選擇的維度分析”，《廣東社會科學》2017年第4期；劉璟：“粵港澳大灣區治理與合作模式探索”，《開放導報》2017年第5期。
 7. 鄭宇劫：“國家為何在這個時點上提出粵港澳大灣區規劃”，《第一財經日報》2017年7月3日。
 8. 陳廣漢、謝寶劍：“粵港澳合作制度變遷動力研究”，《澳門理工學報：人文社會科學版》2012年第2期。
 9. 封小雲：“粵港澳經濟合作走勢的現實思考”，《港澳研究》2014年第2期。
 10. 王宏彬：“灣區經濟與中國實踐”，《中國經濟報告》2014年第11期。

中，不僅要通過灣區內中心城市帶動周邊城市共同發展，而且還要加強城市間融合發展以共同創造區域發展活力。¹¹

從歷史演進來看，由於山水相連、文化同源、語言相通，粵港澳三地的經貿、技術、信息等交流合作非常緊密，區域一體化進程持續推進。¹²雖然具有區位優勢明顯、經濟實力雄厚、創新能力突出、國際化水平領先、合作基礎扎實等獨到優勢，但如何實現融合發展依然是粵港澳大灣區建設面臨的最大挑戰。¹³

20世紀70年代末至90年代，隨着珠三角成為國家改革開放的試驗田和香港製造業北上，開啓了粵港澳之間基於珠三角低廉勞動力和土地資源與港澳體制、資金和國際市場資源之間優勢互補的“前店後廠”分工合作模式。具體而言，1.0版粵港澳合作是基於粵港澳之間的經濟落差和珠三角經濟發展對港澳的高度依賴，港澳的資金、技術和人才加上流入廣東的廉價勞動力等自然資源形成跨界生產網絡，最終產品借助港澳銷售到全球各地，這一完整的加工貿易鏈條使粵港澳三地密切地聯繫在一起。1.0版的粵港澳合作產生了兩大成果：借船出海的珠三角成長為世界級製造業基地，作為外部引擎的香港則日益成長為國際金融、貿易和航運中心。¹⁴

20世紀90年代以來，1.0版粵港澳合作遭遇挑戰，突出表現為香港的引擎作用弱化，“前店後廠”分工合作模式倍受衝擊。1997年香港回歸之後遭遇亞洲金融風暴衝擊，經濟實力相對下降，對珠三角的經濟輻射能力下降。而經過近20年快速發展的珠三角開始因為土地、勞動力等要素價格的不斷上漲而在市場壓力與政府強勢主導下逐漸展開大規模的產業升級和轉移。進入新世紀以來，珠三角從香港承接的輕型製造業基本上已經轉移出去，高技術含量的先進製造業和服務業發展迅速。而香港在將輕型製造業轉移到珠三角之後，主要轉向發展金

11. 林貢欽、徐廣林：“國外著名灣區發展經驗及對我國的啓示”，《深圳大學學報》（人文社會科學版）2017年第5期。

12. Yang C, From Market-led to Institution-based Economic Integration: the case of Pearl River Delta and Hong Kong, *Issue & Studies*, 2004,40(2):79-118.

13. 黃芳芳、李雪嬌：“痛點：最大的挑戰在‘融合’”，《經濟》2017年10月9日。

14. 任思儒、李郇、陳婷婷：“改革開放以來粵港澳經濟關係的回顧與展望”，《國際城市規劃》2017年第3期。

融、物流貿易等現代服務業，原有合作空間開始萎縮，“前店後廠”的分工合作模式走向終結。在這種背景下，提升現代服務業的國際競爭力就成為香港維護和提升其國際金融、貿易、航運中心地位和澳門推動單一博彩業之外的產業適度多元化的最直接最有效的途徑。而在珠三角實現從傳統粗放型增長方式向創新驅動的升級轉型中，粵港澳區域一體化這個平台依然具有獨特優勢。因此，發揮港澳服務業優勢和擴大珠三角對港澳的進一步開放，加快港澳現代服務業與珠三角現代製造業的融合發展就成為必然要求。

於是，以服務業為主的**2.0版粵港澳合作浮出水面**。進入新世紀以來，粵港澳區域一體化開始進入了以服務業為核心內容的合作新階段。從1998年粵港合作聯席會議到2003年CEPA的出台，到2010年粵港合作框架協議的簽訂，再到2015年廣東自由貿易試驗區的設立，一系列的制度框架建構加上粵港澳三方優勢產業的互補性特徵，在生產性服務業領域合作不斷加強。統計數據顯示：2004-2011年，廣東累計批准實際投入資金達285億美元的香港投資服務業項目17922個，佔港在粵投資項目總量的45%¹⁵；粵港間服務貿易進出口總額累計達1322.5億美元，年均增長30.7%。¹⁶ 2011-2013年，粵港間服務貿易進出口額分別為394.45億、554.56億、777.67美元，同比增長分別為41.13%、40.6%、40.23%。¹⁷ 2007-2016年，廣東服務業實際吸收港資比重從33.67%增長為76.36%。¹⁸ 目前，廣東不斷擴大向港澳開放服務業門類，商務服務、信息服務業、科技研發、工業設計、計算機服務和軟件等高附加值現代服務業等領域合作取得新突破。¹⁹

儘管取得了上述成果種種，但**2.0版粵港澳合作歷經10年卻並未**如1.0版粵港澳合作那樣產生出區域一體化發展的豐碩成果。具體體現

-
15. “2015年將基本實現粵港服務貿易自由化”，《深圳特區報》2012年6月21日。
 16. 陳中：“15年砥礪前行 粵港合作助力香港經濟新征程”，《證券時報》2012年6月29日。
 17. “粵港經濟技術貿易合作交流會閉幕”，《南方日報》2012年7月7日；“粵港服務貿易快速增長 橫琴新增港澳服務企業73家”，《南方日報》2013年8月28日；王鶴：“廣東粵港澳合作 走向深度合作層面”，《廣州日報》2016年3月3日。
 18. 易揚：“廣東省商務廳：港商20年在粵投資近三萬億”，《羊城晚報》2017年6月5日。
 19. 朱麗娜：“廣東省長：粵港有望年內基本實現服務貿易自由化”，《21世紀經濟報道》2014年11月7日。

在：首先，**經濟合作相對退化**。進入新世紀以來，珠三角與香港的進出口貿易增幅逐年呈下降走勢。統計顯示：1990-2015年，香港在珠三角地區的對外貿易比重從73.7%下降為20.5%（見表1）。香港的轉口貿易增長率在經歷了20世紀90年代以來的快速增長後就不斷滑落，已經從1991-2000年的年均12.9%下降為2001-2005年的年均8.7%和2006-2011年的年均7.5%。²⁰ 根據《珠三角製造：香港工業未來的出路》的調研，香港廠商在珠三角投資設廠已經降至20世紀80年代以來的低點。²¹ 根據香港工業總會的報告，20世紀90年代至2000年期間，港資企業佔珠三角全部外資企業的72%，港商在珠三角共開設約5.7萬家工廠。²² 2008年金融危機後，港商在珠三角投資開廠平均每年減少10-20%，到2013年底，仍然存活的估計約為3.2萬家；港資廠商在珠三角僱傭的員工也從2006年的約900多萬下降為在2014年的450萬名。²³ 其次，**政府主導與市場驅動之間沒有產生應有的合力**。與1.0版粵港澳合作相比，2.0版粵港澳合作最大的變化在於從市場驅動下的自發合作轉向市場驅動與政府主導並行模式。迄今為止，廣東省政府推進了多項大型重點項目：例如2008年開始的廣東CEPA先行先試，2009年後的粵港合作框架協議；2010年的三個合作平台，即深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴列入國家“十二五”規劃；2012年制定粵港率先實現服務貿易自由化的規劃與行動計劃；2013年開始策劃以“粵港澳自由貿易園區”為主體的廣東自貿區……，等等。但是，廣東省政府“一頭熱”、港澳的市場和企業反應“一頭冷”的現象表明並未產生政府與企業共同合力推進粵港澳區域合作深化的局面。正如陳廣漢教授所言，“政府間形式上的交流很多，簽署的文件也很多，但三地合作實質性的進展不多。”²⁴ 在缺乏合作主體——港澳商界積極回應，以及對合作缺乏經濟訴求的情況下尤其如此。這表明2.0版粵港澳合作中政府主導的制度安排並沒能在根本上找準和市場驅動合力的利

20. 王建：“香港經濟這些年為何不斷衰退？”，《中國統計年鑒》2015年11月27日。

21. 王佳寧：“香港工總：港商在珠三角投資設廠活動顯著下降”，新華網，2015年2月10日。

22. 香港工業總會：《珠三角製造—香港工業的挑戰與機遇》，香港工業總會，2007年，第35頁。

23. “半數港商出走東莞 離開並不容易”，參見www.jiemian.com，2015年11月23日。

24. “粵港澳競合再推進”，《財經》2015年6月16日。

益結合點，自然也就難以能在制度層面實質性地消除影響服務業整合的障礙。最後是**利益博弈加劇**。在產業發展日趨同質的背景之下，通過港珠澳大橋等基礎設施的建設，粵港澳之間對珠江西岸乃至泛珠三角等內陸地區的腹地爭奪日益激烈。²⁵ 不僅如此，粵港澳區域一體化還日益陷入“大門開了，小門不開”的尷尬。於是，在日益擴大的內地居民自由行產生的負面影響以及香港內部矛盾驅動下，堡壘心態與經濟民粹主義沉渣泛濫，香港網上不時出現詆毀內地人的負面詞語。這直接導致港澳回歸以來粵港澳三地日益開放的邊境管制放鬆措施以及各類資源跨境流動便利化措施出現逆轉性修訂，粵港之間的跨界商品與人員流動開始受到限制。2013年3月1日起，香港實施《2013年進出口（一般）（修訂）規例》，開始嚴格限制離港人士攜帶嬰兒奶粉的數量。²⁶ 2015年4月13日起，深圳市戶籍居民2009年以來享有赴香港1年多次“個人旅遊”簽注（簡稱“一簽多行”簽注）便利被改為赴香港1年多次（限每周一次）“個人旅遊”簽注（簡稱“一周一行”簽注）。²⁷ 這些都顯示出粵港澳區域一體化的逆向發展態勢。

表1 廣東進出口中香港所佔份額的變化

年份	1990	1995	2000	2005	2010	2015
廣東進出口總額（億美元）	418.98	1039.72	1701.06	4284.20	7846.63	10227.96
對香港進出口總額（億美元）	308.82	275.04	367.80	879.10	1579.73	2097.80
佔比（%）	73.7	26.5	21.6	21.0	20.1	20.5

資料來源：歷年廣東統計年鑒。

2015年4月，由深圳前海片區、珠海橫琴片區、廣州南沙片區組成的廣東自由貿易試驗區掛牌成立。廣東自由貿易試驗區的設立，使粵港澳合作進入以經貿制度、法律對接、技術標準一體化和離岸貿易、跨境金融、互聯網經濟等高端服務業和服務貿易自由化為主導的**粵港**

25. 任思儒、李郁、陳婷婷：“改革開放以來粵港澳經濟關係的回顧與展望”，《國際城市規劃》2017年第3期。

26. “實施‘限帶令’後，香港奶粉總銷量變化不大”，《人民日報》2013年5月3日。

27. 黃順：“赴港‘一簽多行’改為‘一周一行’”，《深圳商報》2015年4月14日。

澳合作3.0階段。²⁸ 與粵港澳合作的製造業1.0版、服務業2.0版相比，基於廣東自由貿易試驗區的粵港澳合作3.0版重點在“制度合作”上力圖有所突破和創新，要上升到制度合作層面。²⁹ 但是，隨着港澳兩地分別成為珠三角的“大賣場”和“大賭場”，經濟距離日益縮小而文化和制度距離日益擴大，各方難以取得對共同利益的認同，區域融合發展也無法實質性地展開，甚至不同程度地激化了港澳與內地的文化、制度距離衝突。³⁰

因此，從1.0版粵港澳合作再到3.0年版粵港澳合作都沒有完全實現粵港澳融合發展的預期目標。

二、粵港澳融合發展難在何處？

一方面，有研究者認為：珠三角在日益成長為世界級製造業基地以及走上升級轉型之路後，不僅使其與港澳之間的經濟落差發生了根本性變化，而且其與港澳之間的互補性發展轉換為替代性發展，過去的競合關係開始轉變為競爭多於合作，從而使粵港澳融合發展遭遇種種障礙。³¹ 統計數字顯示：香港經濟總量已經從2000年佔整個大珠三角地區的60%下降為2016年的22.5%；而2016年的廣州和深圳分別佔19.94%和19.82%，力量對比逆轉為珠三角地區的經濟總量已經是3倍多於香港。³² 不僅如此，在珠三角向高科技製造、服務和創新中心轉型過程中，與香港的產業同質化競爭和爭奪經濟發展腹地競爭也開始顯現。相關研究也顯示：2000-2014年，港澳與珠三角的地緣經濟關係呈現出互補性朝向競爭性，即港澳與珠三角城市間的分工協作關係較差，粵港澳地區整體的競爭出現同質化傾向。³³

28. 耿旭靜：“推動粵港澳合作進入3.0時代”，《廣州日報》2015年5月16日。

29. 陸劍寶：“自由貿易試驗區：粵港合作的3.0版”，《文匯報》2017年4月3日。

30. 封小雲：“粵港澳經濟合作走勢的現實思考”，《港澳研究》2014年第2期。

31. 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。

32. “珠三角崛起世界級城市群 支撐粵港澳大灣區”，《人民日報》海外版2017年9月14日。

33. 邢綺綸、毛艷華：“港澳台與廣東省地緣經濟關係匹配研究”，《現代管理科學》2017年第4期。

但是，改革以來的粵港澳功能性區域一體化已經使三方形成了相互依賴的密不可分的關係，經濟發展落差與競合並沒有縮窄粵港澳的區域合作空間，無論在融資租賃等金融創新、國際航運等現代服務業發展甚至城市管理方面，粵港澳區域都有廣闊的合作空間。³⁴實際上，既有的粵港澳合作已經使三地經濟實際上緊密相連、榮辱與共，三地合作已從單一的產業分工協作延伸至基礎設施、社會民生等多個領域。深圳的科技創新、廣州的商貿立都、佛山與東莞等城市的製造業，與港澳的國際化金融、法律、稅收、信息等現代服務平台，已經形成了相互促進、互利共贏的關係，在未來發展中仍然有很豐富的合作內容及廣闊的合作前景。香港可以發揮“超級連絡人”作用，幫助珠三角企業走出去，提升國際化程度；珠三角可以支持港澳產業落地，提供廣闊內需市場、提供就業機會、拓展發展空間。儘管香港近年來經濟增長相對緩慢，其內部治理也出現了一些亂相，但其規範的經濟社會運作以及符合國際標準的證券與金融服務，使香港依然是中國最有國際競爭力的國際都市，這對於力圖通過創新驅動打造中國經濟發展新版本的珠三角具有不可或缺的學習價值。尤其是在廣東自由貿易區建設發展進程中，南沙、前海和橫琴三個自貿區不僅可以便捷地學習和借鑒港澳的先進經驗，還可以把港澳的優秀管理人才直接納入其管委會，這樣珠三角就可以通過學習港澳管理和制度精華在打造世界級城市群的过程中可以少走彎路。總之，三地資源稟賦不同、發展階段不同，香港在制度、人才、科技、金融方面具有得天獨厚的優勢，珠三角則在製造業和一些新興產業的發展過程中具有出色表現，澳門的市場則有待於進一步的開拓和轉型；在這樣一種情形下，打造世界級的城市群，發揮城市之間的互補溢出效應極為迫切。³⁵即使粵港澳之間在服務業領域的競爭在所難免，但是通過錯位發展，仍然可以實現多邊融合並共同打造世界級國際大都市圈。³⁶

34. “自貿區打區域牌，粵港澳合作應重制度融合”，《南方都市報》2015年4月22日。

35. 劉瑞明：“粵港澳大灣區的核心問題是區域協同機制的構建”，中國網，2017年6月29日。

36. “強化互補性 粵港澳合作從漸進協作走向多邊融合”，《南方日報》2013年11月13日。

另一方面，有研究者將之歸咎為缺乏行之有效的區域協調機制。³⁷目前，粵港與粵澳之間都已經建立高層聯席會議制度。後來，這一合作協調機制又升格為雙方行政首腦出面主持的粵港、粵澳聯席會議，下設聯席會議的聯絡辦公室（成立相應的機構負責日常事務），聯席會議下面再設就合作專題進行研究、跟進和落實若干專責小組。研究者認為，這種一年一度的粵港、粵澳聯席會議形式無法適應粵港澳區域一體化的發展步伐。因此，有必要創新合作聯席會議制度，在將現有單一層級的合作聯席會議擴展為“區域行政首長聯席會議”、“區域部門首長聯席會議”、“聯席會議秘書處”、“專家組和專業委員會”五個層級，推動合作機制更加靈活。³⁸有研究者建議設立由國家領導人掛帥的粵港澳高層合作領導小組，並在現有高層會晤、聯席會議制度、專責小組和粵港澳合作統籌機構的基礎上將目前的粵港和粵澳合作機制整合為“粵港澳合作聯席會議”。³⁹還有研究者提出“為了強化中央政府對粵港澳大灣區建設與跨境治理的頂層設計和日常事務的統籌與協調，應該在國家層面設立粵港澳大灣區發展委員會”。⁴⁰除了創新政府間的合作機制外，研究者還建議從區域治理視角提出應當改進政府、市場和社會之間的關係，從法律、市場、政府和社會四個方面創新協調機制。⁴¹

但是，三地之間制度環境差異所形成的制度落差，在根本上制約了粵港澳合作機制的效用發揮。在珠三角，地方政府主導的粵港澳區域合作，具有較為濃厚的“計劃導向”特徵。與之對比，港澳的區域一體化更多納入了市場和社會的意願。同時，港澳特區政府在相當程度上沒有跳出通過中央政府獲利的傳統思維，彼此間動力不一致。

37. 王登嶸：“粵港地區區域合作發展分析及區域管治推進策略”，《現代城市研究》2003年第2期；鄭華峰：“從可持續發展戰略看粵港澳合作的區域競爭力”，《社會科學》2010年第12期；官華、唐曉舟、李靜：“粵港政府合作機制的變遷及制度創新”，《當代港澳研究》2013年第4期。

38. “港研究中心報告建議港校內地辦學先在深圳試點”，《南方日報》2008年10月30日。

39. “建立國家層面部際聯席會議制度”，《深圳特區報》2017年3月8日。

40. 綜合開發研究院課題組：“以‘雙轉型’引領粵港澳大灣區發展”，《開放導報》2017年第4期。

41. 劉建黨、張惠：“粵港澳區域治理結構的演進和優化”，《開放導報》2012年第3期；劉璟：“粵港澳大灣區治理與合作模式探索”，《開放導報》2017年第5期。

不僅如此，粵港澳之間無論是在政府法治化程度，還是實現政府與市場和社會的協作治理上均存在巨大落差。這樣，粵港澳區域一體化顯然面臨着“政府主導版本”與“區域治理版本”難以兼容的合作困境。⁴²即使對現有的區域合作機制進行整合和升格，如果不解決合作制度與制度環境之間的不匹配問題，這就決定了政府間合作協議實施程度不會太高。⁴³

而透視近年來的粵港澳合作走勢，研究發現：粵港澳區域一體化的不斷深化，服務業合作既是最大的成效也構成了融合發展的阻礙。⁴⁴在現行迥異的制度環境下，珠三角服務業領域尚未對港澳完全放開，三地之間的資本難以自由流通，三地之間服務人員難以自由流動，三地服務行業管理標準和經貿規則、關稅制度與政策不對接⁴⁵在相當程度上制約着粵港澳服務貿易一體化。顯然，雖然2.0版粵港澳合作歷經10年，但三方仍然沒有擺脫路徑依賴的慣性，區域一體化依然停留在功能型互補層面：一方面，多數港澳商人仍然迷戀“前店後廠”的加工貿易模式；另一方面，珠三角地方政府也依然囿於招商引資、優惠政策的傳統發展模式。⁴⁶研究者還發現由於制度壁壘尚未完全突破和社會政策尚有制度落差，當前粵港澳社會融合發展存在明顯障礙。⁴⁷珠三角與港澳之間制度環境的巨大差距，也造成港澳商人在珠三角地區困守於高昂的制度摩擦成本之中。在此種情況下，雖然港澳商人知道進入珠三角市場具極大機遇，但是難以承受的高額交易成本也只能使其望門興嘆。與此同時，珠三角也難以發揮“近水樓台”的優勢，借助港澳現代服務業優勢儘快實現整體產業結構升級轉型並率先在國內建立現代經濟體系。顯然，這種制度層面的落差，不僅使粵港澳之間天然的人文、地理環境相近相鄰形成的優勢也難以發揮作

42. 陳廣漢、謝寶劍：“粵港澳合作制度變遷動力研究”，《澳門理工學報：人文社會科學版》2012年第2期。

43. 楊志雲：“政府間合作協議的有效性檢視”，《行政管理改革》2015年第3期。

44. 鍾鈞、余雪晴：“制度框架演進下廣東自由貿易試驗區進展評估”，《港澳研究》2016年第2期。

45. 張凡：“服務貿易一體化 粵港澳時機成熟”，《中國貿易報》2017年3月27日。

46. 封小雲：“粵港澳經濟合作走勢的現實思考”，《港澳研究》2014年第2期。

47. 謝寶劍：“‘一國兩制’背景下的粵港澳社會融合研究”，《中山大學學報》（社會科學版）2012年第5期。

用，而且也增加了政策協調的難度。在1.0版粵港澳合作向2.0版和3.0版升級中，建立共同市場始終面臨着各種有形和無形的制度壁壘，最終粵港澳區域內商品、人員、資金、技術、信息等商品和要素的自由流動由於缺乏便捷和有效的制度環境，交易成本始終居高不下。在這種巨大的制度落差作用下，各方既擔心“兩制”能否落實又過分強調“兩制”間的差異，反而使回歸後的“一國”優勢被遮蔽，區域內難以形成一致的合作共識。因此，與在統一的制度環境基礎上其他三大灣區由單一中心城市衍生擴展形成的“灣區經濟”模式不同，粵港澳大灣區面臨着錯綜複雜的碎片化制度化環境格局。⁴⁸新制度經濟學理論認為：要有效降低交易費用，應該關注制度環境、治理制度與行為主體間的互動關係。⁴⁹粵港澳間的制度環境落差所導致的居高不下的交易成本，限制了粵港澳融合發展。顯然，這才是制約4.0版粵港澳合作的關鍵。

三、走向制度性區域一體化

從區域一體化視角來審視粵港澳融合發展，最終目標應該是將粵港澳區域打造成為一個區域共同體。一方面，通過基礎設施互聯互通、構建統一市場促進要素自由流動，推動經濟深度融合，形成相互依存的經濟共同體；另一方面，通過開放更多就業領域提供更多就業機會，通過社會治理、公共服務對接共享優質公共服務，建成人心歸一的社會共同體。如果從政府參與程度角度來劃分，區域一體化實際上包含着兩個相互關聯的過程，即功能性一體化與制度性一體化⁵⁰，前者體現為企業和市場網絡驅動而後者增加了政府參與。⁵¹功能性區域一體化主要體現為區域間各行動者在利益驅動下，通過各種方式減

48. “粵港澳大灣區：如何從‘舢板群’變成‘超級航母’”，《南方都市報》2017年5月27日。

49. [美]奧利弗·E·威廉森：《治理機制》，王建等譯，中國社會科學出版社2001年，第272、414-416頁。

50. 王洪慶、朱榮林：“制度創新與區域經濟一體化”，《經濟問題探索》2004年第5期。

51. 羅小龍、沈建法：“從‘前店後廠’到港深都會：三十年港深關係之演變”，《經濟地理》2010年第5期。

少貿易和投資壁壘，在經濟上形成相互依賴和相得益彰，促進共同經濟發展。而制度性區域一體化是在功能性區域一體化發展基礎上，彼此認識到需要有一定的規則加以規範和指導，從而達成某種協議或條約以縮小制度落差為目標的一體化進程。其中，功能性區域一體化來自區域內市場經濟發展的自發要求，是制度性區域一體化的準備，具有區域一體化的基礎性意義；制度性區域一體化是功能性區域一體化的繼續發展和完善，具有區域一體化的形態性意義。⁵²

從既有區域一體化經驗來看，隨着地區功能性合作發展的深入，區域內各主體之間的定位與分工，區域整合優勢發揮、資源合理配置、環境保護、社會綜合治理等等重大問題都無法在要素合作層面能夠順利解決，這在客觀上要求建構起制度性的區域一體化，降低區域內經濟社會往來的相關交易成本，發揮區域整體功能。這是因為：雖然功能性區域一體化代表了區域一體化的基礎性內容，來自區域市場經濟自發的內在要求，但其發展往往比較脆弱而不穩定；而制度性區域一體化通過制度性整合，將功能性區域經濟關係加以鞏固和經常化，從而促進區域一體化進程的持續健康發展。⁵³ 歐盟的發展經驗表明：制度性區域一體化以成員間統一的發展環境為基本目的，通過成員間體制整合建立相同的制度環境條件，最終消解了因為體制差異形成整合性制度障礙，極大地降低了區域一體化的交易成本，從而獲得了來自制度整合後的“適應效率”。⁵⁴

回顧改革開放以來粵港澳區域一體化的發展歷程，正是在經濟發展水平與制度安排同時存在巨大落差的背景下，粵港澳功能性區域一體化進程持續推進。改革開放伊始，市場驅動的前店後廠跨界生產網絡逐漸形成。由於香港政府長期實行“堡壘香港”政策，區域一體化在政府層面進展緩慢，以致功能性區域一體化持續推進而制度性區域

52. 蘇美祥：“經濟一體化視角下兩岸經濟合作制度化的現狀與前景”，《台灣研究》2013年第4期。

53. 陳菁泉：“東北亞區域經濟制度性合作研究——以全球金融危機為背景”，《財經問題研究》2011年第6期。

54. 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。

一體化基本隱形。⁵⁵ 即使在港澳相繼回歸後一段時間內，廣東各級政府對粵港澳合作比較積極，但香港政府相對比較不那麼積極，制度性區域一體化依然沒有進展。2003年是一個轉折點，隨着區域內部和外部政治經濟形勢的變化，為了增強自身競爭力和保持其在國家經濟體系中的地位，港澳特區政府開始積極參與到大珠三角的區域一體化進程中來，旨在“全面加強粵港澳多方面合作，改善三地經濟、貿易、基建等方面事務的協調關係”的粵港、粵澳合作聯席會議機制相繼建立，粵港澳區域一體化中的政府間協調機制逐漸成型並日益完善，也相繼取得了諸如南沙發展計劃、泛珠三角區域合作、港珠澳大橋建設等經貿、金融及基建方面的合作規劃等重要成果。但是，在制度安排等方面存在的“機制落差”，必然會在粵港澳之間各種軟硬件要素的順利對接協調上產生阻力。⁵⁶ 尤其是進入新世紀以來，珠三角與香港之間的經濟落差大大縮小，粵港澳之間逐步從過去的互補性結構走向替代性結構⁵⁷，既有功能性區域一體化空間開始縮窄。而且從前述分析可以看出，三地的制度差別已經成為繼續推進區域一體化進程的關鍵性約束因素。因此，要成功打造升級版的4.0粵港澳合作，就必須從功能性區域一體化轉變為制度性區域一體化。

在新制度經濟學理論中，借助於產權、激勵和交易成本等傳導機制的制度是影響一個國家的宏觀和微觀經濟績效的關鍵。由於港澳與珠三角之間在制度環境方面存在較大差異，因此制度的協調、學習和借鑒就是實現粵港澳制度性區域一體化的必然路徑。

具體而言，香港亞太地區最為國際化和中國最有國際競爭力的大都市，擁有完善的法治體系、規範的市場制度、先進的社會治理、公正透明的監管環境。珠三角雖然是中國大陸第一經濟大省——廣東的核心區域，其經濟體量也遠遠超過香港。但是，無論是在政府管理規範化程度、營商環境國際化與法治化程度還是社會治理與公共服務水平方面遠遠落後於香港。首先，廣東在市場環境營造上，仍存在“政

55. Yang C, An emerging cross-boundary metropolis in China: Hong Kong and ShenZhen under “Two System”, *International Development Planing Review*, 2005, 27(2):195-225.

56. 許魯光：“在粵港澳大灣區建設中深化深港合作創新”，《開發導報》2017年第4期。

57. 封小雲：“粵港澳經濟合作走勢的現實思考”，《港澳研究》2014年第2期。

企”、“政會”不分現象，政府過多地干預了市場和經濟領域，人為的壁壘和限制使得區內人力、物力、資本、技術、信息等生產要素不能自由流動，國際化、法治化的營商環境遠未打造成功。其次，廣東在職能轉變、從管理到服務的角色轉換方面做得不够徹底，在市場監管和經濟調控上力度不足，在公共教育、醫療衛生、社會保障、勞動就業等社會治理和公共服務職能的履行方面做得不够，沒有形成良好的投資氛圍，不能真正起到守夜人和支持者的作用。目前，珠三角地區承載着從“傳統生產製造基地”向更具有外部輻射和引領能力的“先進產業引導者”升級轉型的重要使命，這也是新時代驅動中國創新發展的重要戰略部署。但是，在這一戰略性轉型過程中，珠三角缺乏“對全球複雜性的認知和管理技能”。而香港既擁有緊密聯接全球的交通、信息與人才通道，又以其對國際法律和會計準則的承諾而成為國際金融中心。同時，香港所擁有的高度國際化的企業家們在全球化品牌推廣和戰略投資方面的知識儲備與運作技能非常豐富。根據美國傳統基金會發表的2016年《經濟自由度指數》報告，作為全球重要的國際金融中心、貿易航運中心和資訊中心，香港在營商自由、貿易自由和金融自由方面全球第一。⁵⁸從既有發展經驗來看，港澳是珠三角“借船出海”的捷徑和快速崛起的外部引擎，引領海外公司進入珠三角，同時也協助珠三角企業走出家門、進軍國際市場。所以，展望未來，港澳依然是珠三角走向世界的“超級連絡人”。顯然，要實現粵港澳融合發展，並不是要讓香港“內地化”，而是要在鞏固和發展香港國際化水平的同時，把香港作為珠三角市場化、國際化、法治化的先導和橋樑，珠三角通過制度借鑒和學習，創新公共管理、市場機制、法治環境、社會治理，從而最終成為驅動當代中國創新發展的引擎。

在“一國兩制”下，由港澳基本政治和經濟體制決定的制度，只能通過包容和並存來協調，儘量降低制度性摩擦。但是，珠三角可以借鑒和學習那些符合市場經濟規律和現代社會發展要求的港澳經濟與

58. 葉藍、畢方圓：“2016經濟自由度指數排名：中國內地排第144名”，《環球時報》2016年2月3日。

社會治理制度，不斷改善經濟社會發展的軟環境，為粵港澳融合發展創造更好的制度環境。可以推論，粵港澳之間除了政治制度和關稅制度之外，應該實現更廣泛的制度性融合走向制度性區域一體化。一方面，為適應未來日益激烈的圍繞制度、規則、標準、科技、市場、資源的全球競爭，珠三角通過向香港的制度學習與制度借鑒，率先打造與國際規則相銜接的國際化、市場化和法治化營商環境，並形成可複製經驗，提升對高標準國際規則與制度的適應力，進而驅動整個中國在激烈的國際競爭中實現創新發展。另一方面，粵港澳大灣區建設應在突出“兩制”互補性基礎上堅持“一國”共性，盡可能地釋放“一國兩制”的經濟社會價值潛能，通過制度性區域一體化更有效地促進粵港澳融合發展，為驅動國家創新發展轉型和成功實踐“一國兩制”邁出堅實步伐。為此，前海、橫琴、南沙三大自貿區首先可以開闢為粵港澳合作特別示範區，先行先試港澳優質的制度資源和社會治理模式，最終驅動粵港澳大灣區完成制度性區域一體化。

更重要的是，走向制度性區域一體化不僅有利於通過粵港澳大灣區融合發展來釋放香港的巨大發展潛力，為國家新一輪戰略性發展做出更大貢獻，而且有助於促進“一國兩制”下港澳的持續繁榮穩定。一方面，制度性區域一體化有助於降低三地間資源要素自由流動的市場准入門檻，促進資源要素優化配置。既可以發揮港澳金融、服務業等領域的人才優勢以補珠三角創新發展的“短板”，又能發揮珠三角地區勞動人口密集的優勢以協助解決港澳在人口老齡化趨勢下面臨的勞動力短缺問題。此外，制度性區域一體化將促進三地在教育、醫療、養老等方面的共建共治和共享，優化公共服務資源配置並改善民生。另一方面，在“一國兩制”框架下，制度性區域一體化使粵港澳之間可以實現資源要素的跨境自由流動，形成功能互補、競合有序的區域功能定位，有助於加快港澳與珠三角深度融合。以珠三角完整的製造業產業鏈條和深圳的科技創新為依托，無疑可以發掘出更廣闊的內地市場需求；粵港澳融合發展將通過深化與內地市場的互聯互通，無疑有利於拓展港澳發展的新空間使其創造新的“造血功能”，促進港澳的可持續繁榮發展。

四、結語

總之，粵港澳區域一體化歷經1.0、2.0、3.0版粵港澳合作，雖然山水相依與血脈相連早已將三地連接成為無法分割的整體，但“一國兩制”框架下長期突出“兩制”差異性而弱化“一國”同一性的傳統合作理念不僅無法有效接續“前店後廠”功能型區域一體化發展，而且也難以走出對功能性區域一體化的路徑依賴。於是，在日益快速便捷的交通基礎設施大大縮短空間距離後反而出現了文化與心理距離的“漸行漸遠”。最終，不僅無法發揮出香港這個引領中國走向世界的“超級連絡人”的潛在優勢，反而使香港因無法有效融入國家發展戰略而出現種種治理亂相。因此，必須加速推進粵港澳區域一體化的轉型。

在美歐國家逆全球化態勢和競爭日益激烈的國際環境下，粵港澳大灣區建設承載着雙重使命：一方面要通過發揮港澳優勢來建設世界一流灣區，通過制度創新引領當代中國走向創新驅動從而增強國際競爭力；另一方面要在發揮香港既有制度優勢基礎上將港澳融入國家發展大局，增強港澳自身造血功能從而促進“一國兩制”的成功實踐。因此，粵港澳融合發展絕不是粵港澳大灣區這個“新瓶”裝既有功能性區域一體化的“舊酒”，而是要通過廣東向香港的合理制度學習與借鑒，儘快實現制度性區域一體化。