

# 城市发展

共创城市品牌 协力



[中国城市发展网](#) >> [城市发展](#) >> [城市经济](#) >> [内容阅读](#)

## 推进粤港澳经济一体化研究

作者：陈广汉 中山大学港澳珠三角研究中心主任，教授 来源：《珠江经济》 添加日期：10年08月05日

港澳在中国内地的改革开放和经济发展中扮演了重要的角色，港澳成为国际资本进入中国以及中国经济走向世界的重要桥梁。近30年来，中国内地引进外资和对外贸易额的1/3经过香港，广东的这一比例超过了2/3。香港和澳门回归为港澳与内地的经贸关系进入新的历史阶段创造了政治条件。港澳回归后，CEPA在“一国两制”的条件和WTO的原则下，为构建港澳与内地的经贸关系做出了制度性安排。改革开放以来，粤港澳之间在优势互补的基础上形成的产业分工体系，紧密的经济与社会联系，为深化区域合作奠定了坚实的基础。目前，粤港澳三地的经济和社会的发展都站在一个新的起点上，面临着新的挑战和机遇。解放思想，创新制度，推动粤港澳区域经济一体化，是再创粤港澳区域经济发展新优势的重要选择。

### 一、深化粤港澳合作的新起点

制度创新优势、区位优势以及资源禀赋条件的比较优势，导致了港澳珠三角地区经济的一体化发展，使港澳成为国际金融、贸易、航运和旅游博彩中心，珠三角成为世界制造业基地，并在国际产业分工和经济全球化过程占有重要位置。目前，粤港澳三地的经济发展均站在新的起点上。

1.经济全球化和区域经济一体化为三地的整合提出新要求。经济全球化和区域经济一体化是当今世界经济发展的两大趋势。世界各国在主动参与WTO这种全球化自由贸易进程的同时，也在积极推进双边和多边的次区域合作。这一趋势迫使各个国家和地区发挥各自的优势，参与国际分工，提升竞争能力。

2.“一国两制”赋予三地合作的新意义。广东作为港澳的经济腹地和保持港澳繁荣稳定的有利因素和重要条件，使粤港澳合作具有国家战略的意义。实践证明，加强粤港澳合作是保持港澳繁荣稳定的重要条件，也是广东加快发展的独特优势。从这个意义上讲，粤港澳合作具有国家层面的战略意义，它是经济问题，也是政治问题。

3.粤港澳三地经济发展面临新形势。以科学发展观的提出和中共十七大的召开为标志，中国内地的经济发展进入了一个新的阶段。广东要落实按照科学发展观，实现发展方式的转变，经济发展站在了一个新的起跑线上。香港回归之后，战胜了亚洲金融风暴、非典事件等一系列冲击，保持了香港经济的繁荣和稳定。面对日益激烈的国际竞争，香港要保持和提升国际金融、贸易和航运中心也需要有新思路和发展策略。澳门回归后，通过博彩业的开放，引入了竞争机制和国际资本，加上内地“自由行”制度的实施，使博彩业得到了空前发展，推动了澳门经济的高速增长。但是，博彩业一家独大的弊端日渐显现，产业结构的适度多元化成为澳门经济不能破解的难题。我们认为三地

推荐

城市

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

城市

的合作，可以扬长补短，携手共创辉煌。

4. 粤港澳大湾区合作进入新阶段。港澳回归和CEPA的签署，为粤港澳的合作迈向新的阶段创造了政治和制度条件，30年来粤港澳之间建立起来的日益紧密的经贸关系为深化这种合作奠定了坚实的基础，日益激烈的国际竞争和新时期中国经济发展的新要求使加强粤港澳合作显得更为迫切。加强粤港澳合作成为新时期广东和港澳特区政府、企业和社会的共同愿望。我们有理由相信，粤港澳合作正面临一个新起点。

## 二、粤港澳经济合作面临的新挑战

在新的发展起点上，粤港澳三地面临着一些共同的问题和挑战，需要通过深化合作解决。

1. 广东特别是珠三角的产业结构、增长模式和发展方式面临脱胎换骨的转变。随着劳动力和土地成本上升、人民币升值和加工贸易政策的调整，珠三角地区劳动密集型制造业的升级和转移，具有难以逆转的趋势。如果珠三角的港澳企业不能成功升级和向周边转移而衰亡，或者连根拔起，远走他国，就会殃及粤港澳经贸关系的现有基础。如何帮助这些企业升级、转移和内销，将高端生产环节和生产性服务业留在珠三角？这是亟须认真研究的问题。

2. 以服务业开放为重点的CEPA实施以来，港澳地区的现代服务业并没有像我们预想的那样顺利进入广东和珠三角地区。发展现代服务业符合珠三角现阶段产业升级的要求，但是有一些香港人担心如果服务业再次大举进入珠三角，是否会像制造业转移一样导致香港服务业的“空洞化”。这就需要珠三角和港澳在发展现代服务业上实现分工、加强合作，将港澳的生产性服务业与广东的现代制造业结合起来，建立起新的产业分工体系。

3. CEPA的实施过程中存在很多制度性障碍，广东未能在此框架下发挥独特的优势。CEPA实施以来，粤港澳三地商品和生产要素的自由流动仍存在诸多制度性障碍，特别是投资便利化方面，面临的主要问题有：一是对内地人员的进出限制较多，签证手续烦琐。二是广东企业资金进出香港尚未完全放开，企业境外投资审批效率较低。三是行业标准和认证标准的不同成为投资的障碍；四是广东对香港投资的审批手续烦琐，不利于投资的发展。如在服务贸易方面，目前700家企业已申请成为“香港服务提供者”，但只有200家落实执行在内地开展业务，而其中的主要原因便是内地贸易壁垒问题仍未解决，以及申请营商程序繁复等。推动投资贸易便利化需要有新措施。

4. 粤港金融合作的水平和层次仍远未适应两地经济融合的客观要求，粤港金融关系的发展还面临不少问题，广东的自主权十分有限。目前粤港金融合作，主要集中在资金融通、资金流动和政府监管合作三个方面，从总体上来说，仍存在四大问题：其一，人民币现金脱离银行体系跨境流通的现象依然存在。其二，票据结算方式单调，实时支付系统优势不明显。其三，广东银行在引进境外金融机构参股方面滞后，香港银行在参股广东银行方面尚无实质性运作。其四，监管部门合作层次低，缺乏制度创新。到目前为止，只有粤澳两地金融管理部门建立了金融合作联络机制，粤港金融合作机制仍未建立，两地金融业缺乏制度性的合作与协调。中央需要在金融政策和开放度方面给予广东更多的权限，才有利推进粤港澳经济融合和香港国际金融中心发展。

5. 粤港澳之间基础设施特别是大型的跨境基础设施亟须协调发展。粤港澳之间需要在机场、港口的发展、铁路、高速公路发展和对接等方面加强合作。香港机场接管珠海机场就是一个比较成功的例子。对于一些大型的跨境机场设施和通关口岸要加快建设和完善。

## 三、深化合作需要有新突破

粤港澳从合作到融合应以解放思想和体制创新为动力，以经济一体化为基础，以货物贸易自主化、服务贸易自由化和投资贸易便利化为主要内容，全方位推进粤港澳经济和社会的融合，提升粤港澳区域发展的国际竞争力。

1. 创新合作模式和体制。CEPA的实施和粤港澳三地经济的转型决定了粤港澳经济一体化将进入一个新阶段，并出现三大转型：从合作形态或模式看，“前店后厂”将走向“统一市场”；从合作内容看，将会从制造业走向服务业；从合作体制和机制看，从“自发合作”走向“自觉合作”。①

近20年来，粤港澳之间合作的主要成果是“前店后厂”式的制造业跨境生产和服务协作体系。这种垂直的产业分工体系反映了在改革开放初期，广东经济在起飞时期对港澳经济的依附性。这种跨境的“前店后厂”式制造业生产—服务协作体系成为新时期粤港澳经济合作和整合的牢固基础。但是，随着广东特别是珠江三角洲经济的发展和加入WTO后市场的全方位开放，粤港澳之间经贸合作的内容、形式和地位都会发生变化。必须减少和不断消除产品、服务和生产要素在区内自由流动的障碍，建立统一和有效的市场，实现货物、资金、人员和信息在区域内的自由流动，促进产业分工，降低生产成本和交易成本，提高区域内资源配置的效益和竞争力，促进区域经济的发展。因此，消除构建统一、开放和有效市场的制度性障碍成为新时期深化粤港澳经济一体化的基本要求。利用CEPA制度安排，不断建立和完善广东现代服务发展的制度条件，积极引进港澳和现代服务业，促进广东特别是珠三角的制造业升级和现代服务业发展，构建粤港澳区域产业分工体系，应该成为粤港澳经济合作和经济一体化的主要内容。CEPA的签署和实施，是港澳与内地的经贸合作从市场引导下的企业自发合作，向市场主导、政府规制和企业为主体的自觉合作转变，粤港澳之间经济合作从早期的功能性整合向制度性整合发展。区域经济一体化的经验表明，当经济的整合或一体化从功能性整合发展到制度性整合层面时，政府将会在经济合作中发挥重要作用。因为制度性障碍的消除，以及有利于市场开放的制度构建都需要政府有为。通过解放思想，创新体制，推进粤港澳区域经济一体化和市场的自由化进程，将有利于港澳的长期稳定和繁荣，丰富“一国两制”的理论和实践。

2.深化合作领域。以相互投资贸易便利化，建立更加自由的贸易安排为重点，实现区域内人员、商品、资金和信息的自由流动，不断拓展和深化合作领域。

第一，建立起完善和有效的市场，确保三地之间商品和生产要素的双向合理流动，需要从两方面着手。一是有利于商品和生产要素跨境流动的基础设施建设。如通关口岸设施、深港西部跨海大桥、计划中的粤港高速铁路和粤港大桥等。目前存在的问题是，这些基础设施的建设步伐总是落后于区内跨境人流、物流、资金流和信息流发展的实际需要，超前性不足，不利于区域经济合作。二是有利于商品和生产要素跨境流动的制度安排建设。24小时通关、方便人流的“一地两检”制度、方便物流的“一关到底”制度、规划中的广东居民以个人身份到香港旅游的制度安排，以及计划2008年6月实施的“内地与香港更紧密经贸关系安排”等属于此类。

第二，将生产性服务的合作作为粤港澳合作的重点。香港是国际性金融、贸易和航运中心，现代生产性服务业是香港的优势产业。实现港澳的服务业特别是生产性服务业与广东及珠三角制造业的结合是新时期粤港澳合作必须解决的问题。首先是金融业。引进香港的金融资本、金融产品和金融管理经验，促进广州、深圳区域性金融中心的建立和发展，加快珠三角风险资本的培养和高科技产业发展，推进广东制造业的升级，使三地资金流动更加畅通和透明。其次是物流业。借鉴香港物流业管理模式、经验和技术，发展广东的物流业。再次是旅游业。粤港澳旅游业合作潜力巨大。利用港澳的资本和管理经验完善广东的酒店、旅游点等基础设施；利用港澳国际的旅游网络，开拓国际旅游市场；实现广东、香港、澳门旅游资源的优化组合，建立满足不同市场需求的跨区域的旅游路线，做大三地的旅游产业。除此之外，还可以在会展、管理咨询等方面合作。

第三，深化制造业领域的合作。珠三角地区聚集了6~7万家港澳企业。这些企业在广东特别是珠三角的工业化和经济发展中起了重要作用，也是粤港澳合作和经贸关系的基础。由于珠三角要素成本上升、人民币升值、新劳动法的实施、加工贸易政策的调整，这些劳动密集、以加工贸易为主体的外向型企业面临着前所未有的困难。通过粤港澳合作以及一些特殊安排，为其升级、转型以及向广东其他地区或内地转移创造条件。这不仅有利于珠三角经济发展方式的转变和推动广东及内地经济的平衡发展，也有利于港澳的繁荣和稳定。否则，这些港澳企业难逃关闭和转移其他国家的命运。

第四，高科技产业合作。珠三角地区特别是深圳、广州的高科技产业发展具有良好的基础。加之，内地具有产业、人才和市场的优势。香港的大学在某些研究领域具有高水平的研究成果，但缺乏将科技成果转化为生产力的动力和体制。另外，香港有大量的风险资本和比较规范创业板市场，这是高科技产业发展的重要条件。珠三角可以成为香港科技成果的中试和转化基地。通过有效的合作，将珠三角的优势和香港的优势结合起来，以加快粤港澳高科技产业的发展。近年来，香港的企业与广州中医药界合作，发展现代中医药产业，就是一个例子。

第五，教育领域特别是高等教育领域的合作。港澳地区高等教育资源丰富，特别是香港具有一些与国际水平接轨的大学，而本地对这些教育资源的需求有限，生源不足。广东和内地则对优质教育的需求很大，生源充足，具有发展高等教育的良好环境和空间。例如，珠海具有很好的发展高等教育的设施和环境，但是缺乏良好的师资和教学管理。可在现有的大学园区的基础上，通过与港澳和国际合作，发展广东和内地的高等教育，为广东和珠三角未来的经济发展培养人才。

第六，生态环境领域的合作。迄今为止，珠三角地区的生态环境不仅没有明显的改善，而且某些方面还在恶化。为了改善生态环境，实现人口、资源和环境的协调发展，经济社会的可持续发展，粤港澳必须开展合作。为了落实科学发展观，生态环境的合作应该成为粤港澳合作的重要领域，务实推进。通过这些合作可以引申出新的生态环境产业，这些产业在我国还处于发展阶段，具有很大的发展潜力。

第七，文化产业方面的合作。CEPA对港澳文化产业，例如电影、动漫产业进入内地提供了一些条件。香港和澳门在出版、发行、市场营销等方面具有体制和网络方面的优势，广东和内地具有人才、产业、文化根基和市场等方面的优势，三者的合作可以做大文化产业。

#### 四、创新合作机制

提升和完善合作机制是粤港澳实现区域经济一体化，深化合作水平的重要保证，总体来讲，粤港澳的合作应该从现在以地方为主的双边协商机制转变为中央主导下的三边协商机制；由联席会议机制向联席会议与常设机构相结合的机制转变。事关粤港澳区域发展的重大安排，需要得到中央协调和支持；推进和监督协议的实施，使合作的协议、转变成具体的行动和现实需要有合作的常设机构。在考虑不增加行政成本的情况下，可以赋予现在政府部门架构中的某部分负责协调和执行。创新合作机制需要处理好以下关系：

一是中央政府、特区政府与广东省政府之间的关系。“一国两制”下的香港和澳门拥有高度的政治权利，他们与广东之间的有关经贸合作的制度及安排需要得到中央政府的首肯、协调和支持。从中央政府的层面看，应该允许广东特别是珠三角，让内地与香港更紧密经贸关系安排的框架下，根据经济发展的实际需要有一定程度的差别待遇，使其有利于港澳地区和内地的经济发展。从广东省来看，应有一个全权协调和推动粤港澳经济合作的政府机构或委员会，将政府部门的有关港澳经贸和事务统一起来，实行有效管理。香港和澳门也应有相应的政府部门对口进行管理。例如，广东的港澳办公室，可以成为负责落实和协调合作的常设性机构。

二是短期和长期利益、局部和全局利益的关系。粤港澳之间某项经贸合作的制度安排，可能在短期内对某些利益集团和个人的利益不能产生直接的正效应，甚至产生负效应。但只要是对区域经济社会的长远发展有利，只要整体的某一时期的收益大于成本，就应积极推进。政府可以采取适当的措施，对局部的利益损失实现一定的补偿。由于短期和长期、局部和全局利益的不协调，致使有关粤港澳之间经贸合作的事宜久议难决，规划缺乏前瞻性，贻误时机。例如，粤港24小时通关问题，民间和学界早已提出，目前也只能在皇岗—落马洲口岸实现。现在讨论甚欢的粤港澳大桥也是一例。在短期和长期、局部和全局利益发生矛盾时，广泛的民主讨论是必要的，但政府的协调和决策作用也十分重要。

三是理念和体制的协调。香港是最自由的市场经济体系，政府在经济中的作用很小。内地虽然经历了许多年的市场经济改革，政府仍然在经济活动中产生重要影响。香港政府的决策机制和程序与内地也存在较大差异。因此，协调粤港澳经济合作的机制必须考虑到这种差异产生的影