

大橋時代下珠港合作發展的思考

蔡赤萌 國務院港澳辦港澳研究所副所長、研究員

2016 年是港珠澳大橋開通年，港珠澳大橋將直接連通港、澳與珠海，直接納入全國高速公路網範圍之內，屆時粵港澳區域交通和空間格局都將發生重大變化，社會高度關注即將到來的“港珠澳大橋時代”。2016 年同時也是“十三五”開局之年，因此如何順應國際經濟競爭趨勢，根據國家新時期經濟發展及區域發展戰略，進而更好地實現大橋經濟和社會價值，促進粵港澳及珠港深化合作，是當前亟需關注與研究的課題，也是今天會議主題的重要背景。

一、國際經濟新格局下國家區域發展戰略

當前國際經濟競爭環境呈現新的競爭格局與變化趨勢，對中國及粵港澳區域發展帶來新的影響。

（一）國際經濟競爭：重心東移、發展模式調整、經貿規則加速重構

1. 國際競爭格局與方式出現兩大趨勢：一是國際經濟重心東移，亞太成為全球經濟增長的重要動力及經濟擴展目標。二是國際金融危機後，發達國家紛紛調整發展模式，提出“再工業化”、“低碳經濟”、“智慧地球”等新理念，積極發展高端製造業，搶佔競爭制高點。

2. 區域化成為應對全球競爭的重要抓手：一是各國各地區均以區域化對抗全球化挑戰，相繼簽署雙邊、多邊、區域及次區域合作協定。二是以跨太平洋夥伴協定（TPP）為代表的國際區域貿易協定正在重塑世界經貿規則。美國極力主導 TPP 和 TTIP（跨大西洋貿易與投資夥伴關係），已成為全球貿易和投資規則重構平台，美國力圖打造一個高標準、符合和有利於發揮美國產業比較優勢的全球貿易和投資規則，搶佔國際經濟秩序的話語權。TPP 本質上一個升級版的自貿組織，摒除了 WTO 中諸多的例外條款，突破了傳統的自由貿易協定（FTA）模式，是包括所有商品和服務在內的綜合性自由貿易協定。與 WTO 相比 TPP 更加強調規則，尤其是環境、勞工等標準和智慧財產權保護、市場競爭等。

3. 區域化競爭的趨勢及影響：一是 WTO 將被架空或替代，非 TPP 和 TTIP 成員國或被邊緣化。TPP 和 TTIP 的推進和整合，將形成由美國主導的跨亞、歐、美三大洲的超級型自貿區，對全球貿易體系、貿易規則及地緣政治將產生重大和深遠的影響。二是相關國家和地區面臨二次入世壓力：加入 TPP 和 TTIP 的成員國和地區特別是發展中國家的發展模式和法規體制將面臨巨大變革，而未加入的國家和地區則將被排斥在體系之外逐漸被邊緣化。三是 TPP 可能整合亞太的兩大經濟區域合作組織——APEC 和東盟，將成為亞太自貿區（FTAAP）的重要基礎，亞太區域內的小型 WTO。TPP 對中國影響深遠。

（二）中國區域戰略：謀劃區域發展新棋局，加快推展經濟發展的戰略空間

1. 對外：加強區域經貿合作，拓展中國經濟發展的戰略空間，同時構築亞洲話語權

一是拓展中國經濟發展的戰略空間。加快同有關國家和地區商簽投資協定，擴大投資合作空間。二是加緊中美投資談判。2013年7月，第五輪中美戰略與經濟對話上，中方同意以準入前國民待遇和負面清單為基礎與美方進行BIT實質性談判。雙邊投資協定（BIT）是美國 TPP、TTIP 等國際規則談判的範本。三是堅持世界貿易體制規則，**堅持雙邊、多邊、區域次區域開放合作**。中國也通過上海合作組織、博鰲論壇、夏季達沃斯，以及中國作為主要成員國參與的 APEC、中國-東盟自貿區等區域經貿組織構築亞洲經貿話語權。

2. 對內：完善與創新區域政策，提高區域政策精準性，形成新的增長極

一是更加均衡發展，推動梯次發展並形成新增長點，提升經濟增長持續性。二是強化東部沿海三大城市群的功能，在促其優化升級轉型，發揮好引領和支撐作用的同時，承載各自功能。

支援東部地區率先發展，一直是國家區域戰略的重點。東部地區對全國經濟發展還承載著重要引領和支撐作用，需要在更高層次參與國際合作和競爭，要在改革開放中先行先試，在轉變經濟發展方式、調整經濟結構和自主創新中走在

全國前列。此外，國家區域戰略中還要求東部地區著力提高科技創新能力，培育產業競爭新優勢，推進體制機制創新，提升開放型經濟水準，加快城鄉發展一體化步伐，加強生態文明建設，在率先發展中探索路子、積累經驗，為其他地區提供示範和借鑒。

長三角，是內地經濟增長引擎，其方向是輻射帶動內地長江一帶城市發展，同時承擔改革和擴大開放的職能。長江橫向經濟帶，貫穿東、中、西部三大地帶，將打造成中國經濟新支撐帶。建設長江經濟帶，就是要通過改革開放和實施一批重大工程，讓長三角、長江中游城市群和成渝經濟區三個“板塊”的產業和基礎設施連接起來、要素流動起來、市場統一起來。本屆政府就任以來，已先後賦予上海獲得了“設立自貿區”、“上交所定位變更”、“滬港通”等利好措施，上海在長江經濟帶的龍頭地位更加穩固，輻射帶動作用增強。

珠三角是三大城市群中經濟外向度最高、市場化最強。珠三角是我國改革開放的先行地區和重要的經濟中心，依託毗鄰港澳的區位優勢，在全國經濟社會發展和改革開放大局中具有突出的帶動作用和舉足輕重的戰略地位。珠三角城市群最主要特徵，是與港澳毗鄰並已與港澳逐步一體化形成更大的城市群。

三是以改革促開放，設立自貿區為應對國際競爭格局及新規則做準備。在國際經貿格局重構的過程中，國家有需要

突破原有的區域和經濟產業框架，以“再入世”的縝密和負責任大國的姿態，參與國際自由貿易新規則和新平台的制訂。2013年9月底，上海自貿區掛牌成立，這不僅是上海加快轉型發展的重大舉措，更是一項關乎改革開放全域的國家策略。

3. 一國之內不同關稅區和不同制度的地區間合作：逐年擴展，其重要性和阻力都在增加

中國的區域發展戰略，除了在國際上雙邊、多邊區域經貿合作，以及國家內部不同區域板塊的發展戰略之外，還涉及一國之內不同關稅區和不同制度的地區間合作，即兩岸四地經貿合作。例如內地與香港、澳門簽署的 CEPA，與台灣簽署的 ECFA。此類合作既是一國之內不同區域的合作，又具有國際區域合作的性質，可以在互利共贏的基礎上發揮獨特的功能。此外，港澳作為獨立關稅區，可在內地擴大開放過程中，擔當風險可控條件下的積累開放經驗的“試驗田”。同時也在可以率先加入 TPP 等國際經貿協議，並協助內地對東盟和亞洲以及亞太區發揮經貿影響力。

二、粵港澳合作現狀特點與面臨的挑戰

（一）粵港澳區域合作在國家戰略中的地位

1. “一國兩制”下的區域合作，是國家戰略的重要組成部分。

2008 年以來，多份國家戰略規劃的頒佈及相關檔的出台，粵港澳合作從區域層面上升到國家戰略層面。2008 年《珠

三角改革發展規劃綱要（2008-2020）》的頒佈，標誌著粵港澳區域合作模式由區域戰略上升為國家戰略。《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》，進一步明確了粵港澳合作發展的具體內容和要求。2010 年三份檔中涉及粵港澳合作的主要原則內容納入到“十二五”規劃。同時，2009 年、2010 年和 2012 年廣東橫琴、前海、南沙的總體發展規劃相繼得到國務院批復，三個合作區的設立成為深化、落實粵港澳合作的重要新平台。上述規劃、協定，既是三地自身就區域合作所達成的共識，也是根據新時期國家發展需求對三地合作提出的戰略思路。

2. 是國家改革開放的先行區、“先行先試”的示範區，在區域國際化中發揮先導作用。

廣東歷來是改革開放的先行地和試驗田，在全國經濟社會發展和改革開放的大局中具有突出的帶動作用，而港澳因素則是廣東先行先試的關鍵所在。目前國家處於新一輪改革的關鍵期，對粵港澳區域的要求與以往有所不同：區域發展既要打破區域不平衡，同時要更加的國際化、現代化，而粵港澳區域要承擔示範和先導功能。目前 CEPA 中廣東先行先試措施累積有 79 項，粵港正在推動廣州南沙、深圳前海、珠海橫琴三大平台率先對港澳服務業先行先試，並計劃 2014 年基本實現粵港澳服務貿易自由化。

CEPA 服貿開放和便利投資及廣東先行先試的措施數量

年份	措施項數	先行先試項數
----	------	--------

2008	34	17+8
2009	29	9
2010	35	7
2011	32	6
2012	37	17
2013	73	15

注：2008 年國家在 CEPA 框架外另有 8 項先行先試措施

3. 粵港澳區域合作的目標，是要打造具國際競爭力的世界級城市群。

“十二五”規劃提出粵港澳區域整合目標要求：“加強規劃協調，完善珠三角地區與港澳的交通運輸體系”；

“深化粵港澳合作，打造更具綜合競爭力的世界級城市群”。而根據《國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）》，未來我國城市群發展將會按照“兩橫三縱”城鎮化戰略格局進行發展，京津冀、長三角和珠三角城市群是我國經濟最具活力、吸納外來人口最多的地區，要以建設世界級城市群為目標。事實上，按照其他世界級城市群發展水準，目前包括港澳在內的大珠三角城市群，已經成為全球最大和最具經濟活力的城市群之一。¹。

4. 粵港澳合作目前正處於深化合作的新階段。

到今天，經過改革開放 30 多年的發展，粵港澳區域的

¹ 联合国人居署发布的《世界城市状况报告 2008/2009》(UN Habitat: *State of the World's Cities 2008/2009*)中，大珠三角都会区以人口、都市区面积、经济规模计算，均排在世界大都会区前列。

合作正進入深度合作的新的發展階段，同時也是攻堅階段。今天的粵港澳合作重點，有其新內涵：從總體謀劃到具體落實，從項目措施合作到體制機制建設，從側重經濟合作到民生、社會、治理等全方位合作，協調難度在增大。隨著區域水準的拉近，加之利益多元、體制及文化差異，社會分歧也有所擴大。但另一方面，在國際競爭大背景下，粵港澳三地面臨共同的倒逼機制，加強區域合作既是內外部競爭形勢所迫，也是自身經濟發展與紓緩內部民生壓力的需要。“一國兩制”下推進粵港澳合作發展，承載著保持港澳繁榮穩定、協助港澳克服經濟增長瓶頸等重要戰略任務，也是港澳利用自身優勢、配合國家發展的結合點。

（二）粵港澳合作發展所面臨的挑戰

1. 就外部環境而言，競爭壓力日增。區域競爭合作格局變化以及國際競爭方式的調整，增加了粵港澳區域的競爭壓力，不少外向型企業生存與發展上存在困難，需要升級轉型。

2. 就內部環境而言，珠江東西岸發展不均衡，西岸滯後，與東岸的差距在逐漸拉大。需要儘快構建港珠澳交通大通道，改善香港對西岸的經濟輻射效果，充分挖掘珠江西岸發展潛力。

3. 粵港澳城市群多核心和區內制度差異等特性，增大複雜性與內部協調難度。包含粵港澳在內的大珠三角地區有兩個特徵：一是世界級城市群中唯一具有多核心的城市群（同時擁有三個生產總值均接近 3000 億美元的特大城市）；二是

唯一一個兩種制度並存的城市群，差異化的制度安排為大珠三角提供了特別的靈活性，但同時也增加了城市群內部協調的複雜性。

4. 區域內競爭性在增加，香港在內地及廣東轉型中的機會在逐步減少。由於廣東與香港的相對實力對比的迅速變化，香港傳統的相對優勢在下降，導致與廣東合作的內涵在逐漸演變。在服務業方面，內地及廣東對香港服務功能的替代作用在呈加速態勢。2000年以來，廣州、深圳對香港的跨境服務貿易都處於順差；目前廣東已經成為對香港服務的出口地和順差地。其中最大的兩項就是貿易相關的服務和航運服務。在製造業方面，正逐步呈現“去香港化”。廣東經濟結構轉型將促進產業市場的國內化和消費市場的當地化，對香港的國際仲介功能的需求可能會逐步弱化；未來廣東的發展可能將更為自主化和自足化，過去香港與珠三角“前店後廠”合作格局中的“店”的功能，也就是香港面向全球市場需求的連結點，會因珠三角經濟持續轉型升級、港企逐步轉向拓展內銷市場而逐步轉弱。

三、對大橋效應及珠港合作的幾點思考

綜上，目前粵港澳區域正面臨著獨特的地位與挑戰。其一，面對國際及內地其他區域的競爭，粵港澳地區需要提升自身的獨特優勢及競爭能力；其二，香港在區域的潛力尚未完全發揮出來，經濟輻射效應目前更多集中在東部地區；其三，區域分工、產業佈局及產業積聚能力有待繼續優化；其

四，區域軟硬環境，還存在較大的改善空間。

幾點認識與思考：

（一）加強區域合作，共同打造具競爭力的世界級城市群，是應對國際競爭的現實需要，是大勢所趨。而港珠澳大橋的修建，在破解城市交通瓶頸、推動產業轉型升級、帶動區域經濟社會發展方面起到了巨大的推動作用。

就區域整體而言，大橋建成將促進路網整合，改變交通格局，助推西岸經濟發展，重塑珠三角經濟格局。一是港澳及境外的資金、技術、市場、貿易等要素進入珠江口西岸的通道將更加便利，從而加速向珠江口西岸集聚。二是港澳高端服務業的轉移將會成為新的趨勢，珠江口西岸對高端服務業的承接也會產生新的集聚效應。三是有利於深圳、珠海、中山、東莞等地勞動力密集型的企業往粵西地區進行轉移，帶動粵西地區的經濟發展，從而改善珠江兩岸的經濟發展。

（二）大橋的開通，是珠港提升區位優勢及推進合作發展的新契機。

對珠海而言，

1. **徹底改變珠海在珠三角的交通區位。**一是珠海將由交通末梢**轉變為節點**，直接連通珠江東西兩岸。二是不僅縮短了與香港的距離，也使珠海成為珠三角唯一連接兩個特別行政區——香港和澳門的城市，把珠海真正地放到了區域性中心樞紐城市的戰略發展位置上。

2. **在珠中江都市圈及珠西的經濟優勢更加突出。**珠海作

為珠三角西岸城市到達香港的一個樞紐，在交通、經濟、物流等方面的核心地位將得到增強，與周邊地區的要素聯動更加緊密活躍，從而帶動周邊的人流、物流、資金流、資訊流在這裡流動，產生很強的集聚效應。

3. 推動珠海現代產業體系的內外部條件將明顯改善。珠海迫切需要的是建立符合經濟發展趨勢的現代產業體系，最大限度推動外部有利條件轉化為自身經濟發展水準的提升。大橋的開通以及珠海區位功能的提升，將有助於資金、技術、政策等方面投入與相關要素匯聚。

4. 可拉近與香港間觀念、體制、機制以及人們心理上的距離。這不僅將有助於珠海進一步融入香港經濟、密切與港澳經濟聯繫提供了有利條件，同時也為珠海承接香港的輻射、對接世界，進一步發揮珠海的特區、區位、文化、開放等方面的優勢和產業集聚的“窪地效應”提供了基礎設施平台。

對香港而言，

1. 彌補了香港與珠江西部的交通缺口。根據環境運輸及工務局的研究報告，大橋落成後，香港至澳門及珠海兩地的陸路距離將縮至 30 公里，行車時間不超過半小時。港珠澳大橋直接聯繫的三個城市將形成珠海-香港-澳門的“1 小時”時空圈。大橋將香港國際機場、迪士尼樂園、大嶼山與廣東西部地區的內部公路網連接起來；珠海機場、澳門機場和香港機場之間的行程縮短到 1 個小時以內，使珠海與港澳

機場的對接更加便捷。

2. 令香港陸路交通與京珠高速公路相接，香港物流業的輻射半徑將大大延長。武漢的貨物有望在一天內直達香港；通過沿海高速公路，從香港到廣西也縮短到半天之內。大橋連通廣東西部後，可將香港與廣東、雲南乃至越南等廣大區域連接起來，使中國和東盟自由貿易區的大量貨運業務透過香港國際機場和大嶼山轉口，

3. 將啟動要素流動，改變產業格局。據“引資距離彈性”測算，珠三角城市與香港的距離每減少1%，製造業、服務業中外資投入金額分別增加0.12%-0.17%。初步估算大橋的開通，西岸各城市可增加600億~1000億元人民幣的GDP。

4. 大橋建成還將啟動人才流動。珠三角“1小時”時空圈，為香港追求精緻生活的人們多了一份生活選擇。

（三）跨界大橋的實際效果，會受後期通關政策和跨界車輛的配額管制的影響

港珠澳大橋跨“一國兩制三地”，其人流、車流、物流受三地不同關境和眾多的制度政策制約，其作用與影響還取決於一些重大政策的突破，不確定因素較多。為此，要事前做好通關、車牌、司法和過橋費等三地制度層面的銜接工作。否則大橋的經濟效應價值將大大折扣。

（四）作為橋頭，珠海橫琴和香港大嶼山要在經濟分工、產業對接、空間佈局以及聯繫交流機制等方面做好配套準備

橫琴和大嶼山分別是大橋在珠海和香港的起點，“橋頭經濟”價值極高。隨著港珠澳大橋將於 2016 年建成通車，橫琴將成為中國唯一的與港澳陸路相連的國家級新區。香港大嶼山的功能與發展潛力也受到香港政府的高度關注。香港政府在 2014 年施政報告中提出，擬打造優質的“東大嶼都會”，以容納新增人口，並作為中區及九龍東以外的一個新核心商業區。為謀劃大嶼山的經濟和社區發展策略，決定成立“大嶼山發展諮詢委員會”。

（五）要客觀、全面認識區域合作的整體利益，有效化解及磨合因制度及認知差異帶來的衝突

大橋通車後，除了物理距離被縮短，制度差異需要商榷之外，三地市民、企業和政府的認知上也會存有距離和差異，需要在地合作過程中不斷磨合和加深理解。客觀看待外部環境變化，積極探索既能發揮珠三角的規模優勢和製造業優勢、又能借助港澳的體制優勢和對外門戶作用的路徑、方式，是攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群、共同打造世界級新經濟區域的關鍵環節。在優化發展方式、提升產業能力、完善配套政策措施、建立區域合作長效機制等方面，需要三地政府、企業及學者共同謀劃。