



# 加速粤港经济整合 打造世界级珠三角都会区

行政摘要

2008年10月

2008年2月，本中心正式启动《加速粤港经济整合，打造世界级珠三角都会区》课题研究，该研究项目由朱文晖博士担任顾问，分别在香港理工大学中国商业研究中心和综合开发研究院（中国·深圳）组建两个研究小组，两个研究小组分别聘请了广州的专家参与具体研究或者担任小组研究顾问。两个小组分别独立进行研究，提交相关报告，最后由朱文晖博士综合两个小组的研究成果，形成总报告。本课题研究历时8个月，访谈了粤港两地100位政府官员、专家学者、行业代表、30家香港企业、100家广东企业、粤港各1000位市民。目前已经完成《加速粤港经济整合，打造世界级珠三角都会区》总报告和相关专题报告。现将本课题研究成果摘要如下。

## 1. 研究的背景与重点

1. 1 2007年底以来，顺应经济全球化和区域经济一体化发展趋势，粤港两地政府在粤港合作战略上进一步达成了高度共识，为粤港经济未来的整合创造了有利的条件。从现在开始20年，是加速粤港经济整合，打造世界级珠三角都会区的黄金时期。粤港共同打造一个具有高度国际竞争力和巨大影响力的世界级的珠三角都会区，既具备必要性，又具备可行性。
1. 2 本研究的主要目的，是基于粤港经济整合的现状，探讨粤港两地政府的政策应该如何适应市场化的方向，减少和消除体制和政策障碍，加快两地生产和生活要素的双向流动。既以合作共赢的视野，共同建设好跨境基础设施硬件；又从改革体制、放宽政策等软件方面减少和消除无形的障碍。由于粤港经济整合的过程是在一个国家、两种制度、两个关税区下的两个相连区域之间合作关系确立的过程，双方的合作需要在遵守WTO规则的前提下，在CEPA框架下务实地推进，需要充分考虑“一国两制”框架下粤港两地社会和经济各个层面的独立性和独特性。
1. 3 本研究的重点，是在“一国两制”和WTO（CEPA）的框架下，顺应市场化方向，为两地政府提供政策建议，在保持两地的独立性和独特性的情况下，最大限度减少和消除两地经济和社会生活中的体制和政策障碍，提高两地各自以及在整合之后在全国和全球经济中的经济实力和竞争优势。

## 2. 粤港合作的回顾与分析

2. 1 改革开放以来粤港经济整合的发展历程可划分为三个阶段：第一阶段是产业整合阶段（1978—1997），主要特征是香港成功实现了经济转型，广东珠三角地区成功实现了工业化；第二阶段是经济整合阶段（1998—2003），主要特征是粤港着力于解决各自问题，经济合作出现疏离，但最后达成新的合作共识；第三阶段是制度整合阶段（2004 至今），主要特征是 CEPA 的签署开启粤港要素进一步自由流动的大门，制度安排为粤港整合提供了更大的空间。
2. 2 在此基础上，粤港经济整合有若干重要节点值得重视：一是以“前店后厂”合作模式不断升级为主要特点的粤港制造业整合；二是以 CEPA 签署为重要标志的粤港服务业整合；三是以粤港合作联席会议为主导渠道的粤港社会与民生治理的整合；四是以“大珠三角研究”为核心重点的粤港交通基础设施整合。
2. 3 粤港经济整合的过程，在不同阶段分别表现出产业整合、经济整合和制度整合的特征，后一种整合不是对前一种整合的取代，而是一种迭加，从而使得粤港经济整合不断在深度和广度方面渐次递进；在整合过程中，不同的领域形成了不同的模式，比较典型的是制造业的“前店后厂”模式，服务业的 CEPA 模式，公共治理的“联席会议”模式和区域发展规划的“整体协同”模式。这种整合过程的渐次递进和整合模式的不断创新，使得珠三角区域具有了都会区的基本特征。
2. 4 在以往粤港经济整合中，有三条线索贯穿始终。第一，制度的变迁成为经济整合的外在推力。改革开放前的粤港经济分离，改革更开放后的粤港经济合作，以及 WTO 和 CEPA 签署之后粤港经济整合与融合，无不是在政治安排和制度变迁下的结果。第二，就经济合作与整合而言，市场经济规律的体现和作用的发挥仍是主流和主体。集中体现为要素流动状况的改善始终是粤港经济合作与整合的核心与基础，粤港经济合作的实现缘于要素流动的松绑，粤港经济的进一步整合缘于要素流动的持续改善，即要素流动效率和流动效益的逐步提高。第三，在任何阶段，不论以怎样的方式，粤港之间的民间往来和交流均或多或少地存在。表明粤港之间族群、文化、历

史渊源的代际传承并没有中断，而且一旦外在条件有所改善，这种血缘和地缘关系就会进一步密切。这种关系的密切不仅仅体现在经济方面，而是表现为经济、社会、文化、生活的各个方面。粤港之间民众的生活紧密互动始终是粤港之间关系发展的一条潜在的暗流，而且这条线索越来越重要。

2. 5 粤港经济整合经过近 30 年的发展历程，取得了举世瞩目的成就：粤港经济发展实现了双赢和多赢，加速了广东的工业化和香港的后工业化，形成了珠三角地区独具竞争力的开放型动态化产业集群，催生了珠三角地区城镇群，要素跨境流动进程逐步加快，由单一经济整合发展为包含政府、社会和民生的多层次整合。同时，粤港整合也存在一些需要解决的问题：粤港经济整合是“有限制的整合”，存在制度和体制落差挑战，不同城市间存在竞争与利益冲突的现实。从趋势上看，近 30 年的粤港经济整合，已经使珠三角地区发展成为一个国际上重要的都会区，未来粤港经济整合，其核心目标则应该是打造世界级的珠三角都会区。

### 3. 珠三角都会区的现状、战略价值和发展目标

3. 1 “珠三角都会区”的范围包括珠三角九个城市和香港、澳门，它更多体现的是珠三角作为一个整体都会区存在的客观现实。从珠三角都会区的行政构成、空间构成、经济构成等方面观察，珠三角都会区已经完成“城市向心体系”构建，处在都会区形成的中级阶段，珠三角都会区产业分工和基础设施已经具有都会区特征。珠三角都会区在很大程度上已经作为一个基本事实存在。无论在城市化的发展水平，还是工业化的发展水平，以及要素自由流动、城市之间的可达性和便利性、城市之间的工作和生活的一体化，珠三角区域均已经表现出整体都会区的特征。珠三角区域目前在国内已经率先完成原始积累，在产业、基建、资金、市场、服务等诸方面已经具备向世界级都会区发展的动力和资源，有望发展成为中国第一个世界级都会区。
3. 2 与纽约、东京、伦敦都会区相比，珠三角都会区有如下特殊之处：一是珠三角都会区的非“首都型”，尚不具备首都城市所特有的聚集政治、经济、科技、文化等各种资源的优势和能力，但“香港（澳门）因素”这一具有

体制独特性的经济体对珠三角的渗透和辐射作用的发挥，反而使珠三角都会区成为中国市场化程度最高、要素资源配置的市场化程度也最高的区域。二是珠三角都会区的非“单一核心性”，即以香港和广州为“双核心”，香港和广州两个核心共同引领珠三角都会区的发展。三是珠三角都会区体制的非“同一性”，包括了两种不同的经济体、不同的关税区，在都会区内部有海关，有口岸，有特殊的成本支出和效率磨损。因此珠三角都会区的形成和发展不仅需要市场层面的自发推动，更需要公共政策层面的改进和协调。四是珠三角都会区协作的非“简单性”，在这个区域有香港和澳门两个特别行政区，有广东省会城市广州，有深圳和珠海两个经济特区，增加了区域协作的难度，这是珠三角都会区各个城市必须面对和克服的挑战。

3. 3 粤港经济整合的基本战略是进一步发展和提升珠三角都会区的品质和层级。构建珠三角都会区的战略价值主要是：加速珠三角地区产业升级和转型；保证香港繁荣稳定，提高珠三角都会区的整体竞争力；成为国家和“泛珠三角”区域发展的重要引擎；在全球经济中发挥重要作用。
3. 4 基于上述分析，珠三角都会区的发展目标，就是设定一个更高的标准，明确未来的努力方向。这个“更高的标准”就是“世界级”。打造世界级的珠三角都会区，需要按着世界的标准，使珠三角都会区的制造业、服务业、农业和生态环境、交通网络、基础设施等领域得到实质性的提升，在经济、社会、民生等诸多方面有实质性的改善。具体分解为六大发展目标：世界级的先进制造业基地和区域创新体系；世界级的轨道交通运营网络；世界级的航空枢纽和物流航运中心；世界级的国际教育枢纽和人才培养基地；世界级的商务休闲度假区；世界级的绿色生活区。

## 4. 珠三角都会区的产业及未来发展

4. 1 产业及未来发展构成了珠三角都会区的核心支撑。30 年的改革开放，香港与珠三角凭借“前店后厂”模式，共同创造出经济奇迹。但在迈进新千禧年后，“前店后厂”产业合作模式持续弱化，正面临转型的挑战。但从深层意义上看，运行 30 年的“前店后厂”模式所面临的挑战并不意味着珠三角

产业就此衰弱，相反，这大有可能是另一个阶段的开始。而这个改变在 2000 年由广州首先吹出集结号。2000 年以来，在传统外向型轻工业的基础上，珠三角制造产业发生了四大变化：一是支柱产业的针对性发展，二是高科技产业的发展，三是产业综合配套体系的逐步完善，四是专业镇的强化升级。总的来看，珠三角的制造产业在 2000 年后，进入了产业结构转型、调整和升级时期，在九大产业、高科技产业、产业配套体系的三大范畴已取得了阶段性成果，整体制造产业的发展前景相当明朗。

4. 2 对于珠三角制造业，一般的看法是珠三角以加工贸易为主导，产业链和价值链都比较低端，产业同质化比较严重，技术含量和经济附加值不足。但这些特征并不是珠三角制造业的全部。珠三角制造业具有持续的稳定性、相对的集聚性、充分的国际性、完全的开放性、高度的竞争性、良好的有机性等特点。同时产品开始进入品牌塑造阶段。从长期看，珠三角的制造业既富有活力，又具有发展前途。
4. 3 珠三角的服务业高度发达。珠三角由于经济的高速增长，工业化和城市化步伐的加快以及社会财富的增加，服务业也获得了同步的发展。香港的服务业比重已经高达 90%以上，广东第三产业的生产总值（按当年价格计算）从 1978 年至 2007 年的年增长率高达 21.7%，高于工业的 20.0%增长率。珠三角都会区服务业的特点是：整体服务业呈现层级化发展；生产性和消费性服务业呈现均衡性发展；服务业与制造业呈现协同性发展；同时具有“跨境不跨区”的特征。珠三角都会区发展服务业具有地理优势、体制优势以及良好的发展基础。同时也有如下不足：一是服务业发展的总体水平与经济发展水平与国际水平仍有较大的差距。二是服务业内部结构存在失衡的问题，且升级转型的进程缓慢。三是市场化程度有限，市场准入门槛高，存在垄断过度的问题。即便如此，比较长三角和珠三角的服务业总体表现，珠三角服务业的平均表现仍然优于长三角。
4. 4 珠三角产业发展既面临挑战，也存在机遇。应该客观评价珠三角的加工贸易和产业格局，加工贸易在珠三角的经济发展和产业升级中处于十分重要的地位，是欠发达地区快速发展的有效模式，是全球化背景下产业分工与协作的一种常态，也是发展中国家和地区比较合适的选择。同时，珠三角加工贸易和整体产业面临“一揽子”成本冲击的挑战，珠三角加工贸易和

整体产业需要把握产业升级机遇。

4. 5 珠三角未来产业布局是构建港深、广佛、澳珠三个产业发展极，形成三角形产业网络，进行内外两个圈层产业拓展。珠三角都会区未来产业发展重点应该是发展服务业（包括生产性服务业）；发展以高新科技为核心的新型产业；形成内部产业分工与协作。重要的是穗港互动打造珠三角产业发展新格局。在此定位下，香港的主要任务有三个：一是参与打造珠江东环线的“科技带”、“知识带”；二是参与打造珠江西环线的“休闲带”、“生态带”；三是参与打造珠三角都会区的“创意文化环”。

## 5. 珠三角都会区公共基础设施规划与建设

5. 1 公共基础设施的规划和建设，关系到一个都会区域内部和外部要素能否自由、高效流动，只有要素达到理想的流动状态，都会区才会保持经济的创新和活力。公共基础设施是否发达和实现一体化，要素流动是否能够实现高效率 and 低成本，是衡量一个都会区水平高低的重要标尺。
5. 2 珠三角都会区是中国经济实力最强，城市化、市场化及国际化程度最高的都会。其公共基础设施现状具有如下特点：公路交通呈现网络化发展；轨道交通体系快速发展；在亚太地区拥有航空枢纽地位；已经形成世界级规模的港口群；口岸和跨境基础设施衔接紧密。从珠三角都会区的公共基础设施与交通网络的未来规划（包括轨道交通、公路网络、机场群、港口群、跨境口岸设施、重大桥梁与隧道的规划与建设等）看，重点项目包括 2000 公里城际轨道交通、武广（武汉—广州）客运专线、广珠（广州—珠海）城际快速轨道、广珠（广州—珠海）铁路、厦深（厦门—深圳）铁路、港珠澳大桥、港深机场轨道、广深港（广州—深圳—香港）高速铁路、莲塘—香园围口岸、深中隧道/大桥以及高速公路、机场和港口规划等。
5. 3 按着规划，未来珠三角都会区将形成以轨道交通为核心的综合交通网络。2010 年广珠澳、广深港两轴城市将实现一小时生活圈；2020 年珠江东西两岸城市将实现一小时生活圈；2030 年主要城市轨道交通与城际轨道无缝对接，所有县级以上城镇实现一小时生活圈。本研究预测，2010 年珠三角都会区航空客运量将超过伦敦都会区现在水平；港口吞吐量将持续增长，继

续保持世界最大港口群的地位；2030 年珠三角都会区将逐步形成国际水平的高效运营体系。未来珠三角都会区将成为重要的国际综合交通运输枢纽，成为世界级国际贸易中心。

## 6. 珠三角都会区的经济效应分析与预测

6. 1 根据本研究测算，打造珠三角都会区，将对整个区域的 GDP、贸易、投资等产生增长效应。分别如下：（1）GDP 增长效应：到 2038 年对港澳地区的经济增长效应超过 300 亿港元；对珠三角的经济增长效应超过 1500 亿元人民币；对珠三角都会区总体经济增长效应超过 270 亿美元。（2）贸易增长效应：到 2038 年对港澳地区的贸易增长效应突破 540 亿港元；对珠三角的贸易增长效应超过 1700 亿元人民币；对珠三角都会区总体贸易增长效应超过 330 亿美元。（3）投资增长效应：到 2038 年对港澳地区的投资增长效应约为 90 亿美元；对珠三角的投资增长效应超过 200 亿美元；对珠三角都会区总体投资增长效应约为 300 亿美元。
6. 2 珠三角都会区 GDP 总额的国际比较如下：按现汇折算，2038 年珠三角都会区 GDP 将与纽约都会区相当。近期（2010 年）保守估计，珠三角 GDP 将突破 7000 亿美元，经济规模达到伦敦都会区 2006 年的水平；中期（2020 年）保守估计，珠三角 GDP 约为 1.3 万亿美元，经济规模与纽约都会区 2006 年的水平相当；远期（2038 年）保守估计，珠三角 GDP 将超过 2.7 万亿美元，与纽约都会区的经济规模相当。按购买力平价折算，2018 年珠三角都会区 GDP 将超过三大国际都会区。近期（2010 年）保守估计，珠三角都会区 GDP 将达到 1.3 万亿美元，经济规模与纽约都会区 1997 年的水平相当；中期（2020 年）保守估计，珠三角都会区 GDP 约为 2.6 万亿美元，超过伦敦都会区的两倍，经济规模超过三大国际都会区；远期（2038 年）保守估计，珠三角都会区 GDP 超过 5.5 万亿美元，大约分别为纽约、东京、伦敦都会区的 1.8 倍、1.9 倍和 3.5 倍。
6. 3 珠三角都会区人均 GDP 的国际比较如下：按现汇折算，2038 年珠三角都会区人均 GDP 将达到伦敦都会区 2005 年的水平。近期（2010 年）保守估计，珠三角都会区人均 GDP 将突破 1.3 万美元，达到三大国际都会区平均水平

的 1/4 左右；中期（2020 年）保守估计，珠三角都会区人均 GDP 达到 2.3 万美元，接近三大国际都会区平均水平的 40%；远期（2038 年）保守估计，珠三角都会区人均 GDP 约为 4.5 万美元，超过三大国际都会区平均水平的 50%，与伦敦都会区 2005 年的发展水平相当。按购买力平价折算，2038 年珠三角都会区人均 GDP 有望达到三大国际都会区的平均水平。近期（2010 年）保守估计，珠三角都会区人均 GDP 为 2.4 万美元，约为三大国际都会区平均水平的 1/3；中期（2020 年）：保守估计，珠三角都会区人均 GDP 为 4.5 万美元，达到三大国际都会区平均水平的 60%；远期（2038 年）：保守估计，珠三角都会区人均 GDP 约 10 万美元，超过三大国际都会区平均水平。

## 7. 构建珠三角都会区需要解决的障碍和问题

7. 1 虽然珠三角都会区已经作为一个基本事实存在，但珠三角都会区的整合和建设尚处在初级阶段，要建成世界级的都会区还有很长的路要走。在对粤港经济整合的发展历程，珠三角都会区的发展现状、战略价值和发展目标，构建珠三角都会区的核心支撑和可行性，珠三角都会区未来竞争力和实力有了必要的了解之后，还需要重视珠三角都会区内部存在的体制机制差异，在构建过程中存在的障碍和问题，以及这些障碍与问题如果得不到妥善解决所带来的后果。在此基础上，更要看到珠三角都会区已经形成了协同发展的共同愿望和共同利益，具备了协同发展的共同基础，从而确定解决这些障碍和问题的思路和方法。
7. 2 粤港澳之间除了国家主权的一致性外，在政治制度、经济政策、法律制度和行政管理体制机制等诸多方面，都不同程度地存在各种差异，这种差异的存在也并不完全是负面影响，正是保证了港澳制度的特殊性，才使得港澳得以借助软性的制度优势。正视这些差异，明确哪些方面需要改善和提高，有利于珠三角都会区的一体化和构建进程。这些差异包括：法律制度方面的差异；经济运行体制方面的差异；公共管理体制方面的差异；社会服务体制方面的差异。
7. 3 在构建珠三角都会区的过程中，存在着一些障碍和问题。这些障碍和问题的存在，一方面是由于都会区内部存在着上述差异，另一方面也有其它因

素。第一，都会区内利益相关方在制定自身经济发展规划时，很多时候仅着眼于本地，未能着眼于大局，将自己融入到都会区的共同发展中来；第二，都会区中利益相关方，尤其是穗港、珠澳之间的沟通与交流还需要进一步加深，彼此之间的理解和信任也有待于强化；第三，目前都会区内很多城市将彼此看作竞争对手而不是伙伴，导致在相当一部分产业中存在过度竞争甚至恶性竞争；第四，都会区内各利益相关方对共同发展的认识有偏差，有些甚至用零和游戏的思路判断一方的发展是对另一方的威胁。这些障碍和问题包括：要素流动方面的问题；重大公共基础设施规划和建设协调的问题；产业同构与过度竞争的问题；城市功能定位不协调的问题等，并需要正视这些问题所造成的后果。

7. 4 从全球范围看，珠三角都会区存在的上述差异和问题，既具有特殊性，又具有惟一性。所谓特殊性，是因为珠三角都会区在地理上是一个整体，因此成为“一国两制”的前沿地带，粤港澳整合不同于港澳与其它地区的整合，如果说京港、沪港整合更多的是经济方面的合作，那么粤港澳整合除了经济之外，还涉及到社会和民生领域。所谓惟一性，是因为在一个国家的同一都会区内部存在着不同的经济体和关税区、不同的政治法律和公共管理制度，这在世界上没有先例，也没有参照系。对于珠三角都会区的这种特殊性和惟一性，必须有充分正确的认识。而对因这种特殊性和惟一性衍生出来的问题，需要用特殊的、创新的智能来解决。
7. 5 要充分认识到粤港澳合作的共同利益与共同基础。1997 年回归后，香港原有殖民地存在的制度障碍已经消除，“一国两制”保证香港的政治法律制度维持不变，维持了香港与内地体制差异性带来的特殊竞争优势。其余香港与内地的经济分歧差别在中国加入 WTO 和中央政府与特区政府缔结 CEPA 之后，也正在逐步消除，香港的发展更进一步依赖内地，也与内地经济社会文化加快融合。而香港与内地的关系，首先通过珠三角，也大部分集中于珠三角。香港正与珠三角回复到 1950 年代以前分不开、合成一体的情况。从根本上，“一国两制”架构下的香港政治法律体制只是增强了香港的竞争力，包括港澳在内的珠三角的多元化和创新演化能力，并不构成珠三角整合发展的阻碍，也不应是珠三角经济社会文化交流整合、共同演变的限制。事实上，区域经济一体化已经成为当今世界的主流政治共识，一些欧

洲国家突破了思想障碍、制度障碍和管理障碍，淡化了传统的国家主权观念，迅速驶向了经济和市场的一体化，甚至在政治方面也开始朝一体化迈进，享受到了巨大的战略利益。不同国家尚且都能做到市场的一体化，同属一个国家的内地与香港、澳门之间，只有从这个角度出发，进一步解放思想，才能保持香港的长期繁荣稳定。而本研究的市民问卷调查结果表明，两地居民绝大部分都支持珠三角都会区的进一步整合。

## 8. 对珠三角都会区建设的政策建议

8. 1 实现珠三角的便利生活与工作圈，打造珠三角世界级都会区，并成为世界级的商务、旅游休闲和绿色优质生活区，需要粤港双方在经济、社会、民生等方面进行协调与合作。促进粤港从单一的经济合作走向多层次的衔接，加速珠三角都会区的整体性融合，从而成为与纽约、伦敦、东京都会区齐名的世界级都会区，是粤港双方的共同目标。粤港双方需要从打造世界级都会区的国家战略高度，着眼大局，强化合作意识，统筹规划珠三角都会区的协调发展，确保珠三角都会区在国家经济社会发展和新一轮的全球竞争和区域竞争中发挥重要的作用。本研究提出 11 个方面共 22 条具体的政策建议，以尽快实现创新与突破。

### 8. 2 共同谋划珠三角都会区未来发展战略

**1. 强化并实现粤港澳战略发展规划的呼应与衔接。**在战略角度上，粤港澳三地的长远发展规划（在港澳更多体现为城市规划）需要强化并实现紧密的呼应和有效的衔接。长远发展规划的衔接不仅可以使三地的未来发展成为紧密的统一体，更重要的是为三地的发展提供一个必须遵循的法律框架，以避免人为的、不必要的调整和改变。强化并实现粤港澳长远发展规划的呼应与衔接得最好的契机，是国家开始的《珠三角地区改革发展规划纲要》的调研与编制工作。粤港澳均应积极参与，充分反映各自的利益诉求，并在战略层面达成共识，为珠三角都会区的持续发展提供有力的法律支撑。

**2. 在北部湾设立产业转移园区，粤港桂联手打造“10+1”新高地。**就经济地理而言，泛珠三角地区是珠三角都会区的经济腹地，而珠三角都会区在泛珠三角地区重要作用的发挥，在国家层面上则关系到中国—东盟（10

+1) 自由贸易区的顺利建成与发展。广西北部湾地区的发展已经上升为国家战略，这一地区的重要性日益凸现。粤港桂有必要、有条件在互利共赢的基础上加强合作。比较现实的做法是，粤港桂合作建设“北部湾粤港产业转移协作区”，充分发挥广东制造业和香港服务业的优势，形成集聚和辐射效应，为中国加速建构“10+1”自由贸易区打造一个新的平台和高地。

#### 8. 3 以建立粤港澳紧密合作区为契机落实 CEPA 先行先试机制

**3. 落实 CEPA 先行先试机制，构建粤港澳紧密合作区。**2008 年 6 月，中共广东省委、省政府提出构建“粤港澳紧密合作区”的倡议，这一倡议得到了香港和澳门的积极呼应。构建粤港澳紧密合作区的关键，是广东获得 CEPA 的先行先试权，率先建立珠三角次区域合作机制。根据落实 CEPA 的需要，广东可适当调整有关政策，借助 CEPA 实现经济和行政管理水平的提高。同时，还要确保 CEPA 的先行先试对其它地区有借鉴作用，具有可复制性。

**4. 创新粤港合作联席会议制度，为落实 CEPA 提供制度保证。**CEPA 在粤港澳的落实和珠三角都会区的构建，需要一个机制和平台，通过这种机制和平台，粤港澳共同研究 CEPA 事宜和珠三角都会区的发展趋势，协调都会区内相关事宜，推进重大项目的合作与进展，有必要创新粤港合作联席会议制度，使其发挥更为重要的作用。在现有合作联席会议作为第一层级的基础上，增加下列层级：第二层级 — 区域行政首长联席会议；第三层级 — 区域部门首长联席会议；第四层级 — 联席会议秘书处；第五层级 — 专家组和专业委员会。

#### 8. 4 建立粤港社会民生领域的公共治理架构

**5. 探讨建立珠三角都会区公共治理架构。**依据市场、社会和政府的角色和功能定位，比照服务业的分类就会发现：CEPA 所涉及到的服务贸易承诺，更多的是与经济和生产有关的服务业，而甚少涉及教育、文化、卫生、社会福利事业等与居民服务有关的服务业，而社会公共需要方面的服务业基本没有涉及，也就是说，在很大程度上 CEPA 无法涵盖粤港澳诸多社会 and 民生领域。而“一国两制”所形成的珠三角都会区在全世界的独特性和唯一性，以及珠三角都会区社会民生的现实需求，迫切需要对服务门类作出特殊的制度安排。如果说《香港（澳门）基本法》是对粤（内地）港澳作

出的政治安排，CEPA 是对粤（内地）港澳作出的经济安排，那么现在则迫切需要从中央到粤港澳层面，建立粤（内地）港澳有关社会民生的公共治理政策架构，对珠三角都会区的社会民生事务作出制度安排。

**6. 在深圳进行粤港澳社会民生公共治理合作试点。**凭借地理位置的特殊性，粤港澳可以在 CEPA 的基础上，探索诸如社会民生领域的更大范围的合作，通过这种合作，可以提高广东社会民生领域的管理水平，健全社会管理机构和机制，为其它地区提供借鉴。可以借助深圳与香港“一河之隔”的地缘优势，在深圳进行粤港社会民生领域合作的试点。重点探讨在深圳开办港式医院，建立港式学校以及设立香港高校深圳分校的可能性和可行性。

#### 8. 5 粤港携手优化产业生态，打造世界级的区域创新体系

**7. 推动珠三角都会区加工贸易企业就地转型升级。**粤港联手推动珠三角以加工贸易为主的港资企业就地转型升级，发挥高科技产业对制造业的渗透作用和生产性服务业对制造业的附加和提升作用，提高珠三角制造业在全球产业链中的地位。重点包括：改变和转换对加工贸易政策的思路；集合海关、税务和地方政府的力量，进一步优化大通关；将加工贸易政策调整的方向从限制“低附加值”的加工贸易转向鼓励企业采购当地料件和延伸产业链条。

**8. 以深港创新圈为抓手建设区域创新体系。**深化“深港创新圈”合作，并逐步扩大范围，形成区域创新体系，为珠三角产业升级转型提供技术和动力。利用香港科技园的发展，将其与深圳的高科技资源更为顺利地实现对接，充分整合国内、国际创新资源，推动“港深创新圈”向珠三角其他地区的辐射。发挥“深港创新圈”现有金融基地与高科技企业集聚的优势，创造条件，提供完善的软硬件及配套服务，全力打造从创新企业孵化到创业板上市前完整的服务链。改善民生环境，吸引高端优秀人才来珠三角都会区落户扎根。改造与建设新型的产业园区，构建产业转型升级平台。

#### 8. 6 借鉴港珠机场合作模式促进珠三角服务业裂变式发展

**9. 创新珠三角都会区服务业的合作模式。**港珠机场合作为粤港未来合作模式的提升提供了较好的典范，也是香港服务业输出的最佳方式之一。粤港服务业的合作重点除了生产性服务业外，还应包括消费性服务业和社会公共服务业，这方面香港具有成熟的管理模式，将为珠三角服务业的提升提

供新的动力。珠三角内部不同城市和地区服务业之间总体上的协同与互补效应，将促进珠三角都会区服务业呈“裂变式”发展，从港口到机场，从会展到旅游。香港服务业向广东转移，与当初的制造业转移不同，真正意义上的香港服务业的转移，是通过包括股权合作、委托经营在内的多种方式，把香港国际水平服务管理规范与服务标准嫁接到广东服务业上，进行复制、裂变、扩张，进而在珠三角都会区形成一个统一的服务市场。粤港两地政府应该大力创新服务业的合作模式，统一珠三角都会区服务业标准，促进服务规模与水平达到世界级的水平。

**10. 推动香港公营机构与广东各级政府全面合作。**从香港公营机构的职能来看，类似于内地的事业单位和部分国有企业，即由政府公共管理的职能，又实行市场化和企业化运作。这些公营机构的特殊性，决定了其在粤港整合的过程中能够发挥重要的作用，是粤港整合可以充分能利用的宝贵资源，尽管在以往的粤港合作中这些公营机构也发挥了一定的作用，但总的来说，以往粤港整合中首先重视的是企业，随后是政府，这些公营机构的功能尚未引起足够的重视。因此，在构建珠三角都会区的过程中，推动香港的公营机构与广东各级政府对应部门的全面合作，具有重大意义。比如广东政府相应部门与香港贸易发展局、生产力促进局等公营机构的全面深入合作，就会在协助珠三角企业“走出去”方面发挥重要的作用。

#### 8. 7 粤港合组公司共同建设和运营珠三角轨道交通

**11. 抓住有利时机加速珠三角轨道交通建设。**目前，美国经济开始衰退，对全球经济的引领作用趋于减弱，加上“次贷”危机引发的全球经济动荡，世界经济的发展速度将会趋缓，在这样的国际经济环境中，国内经济也将经受严峻挑战，迫切需要通过大型项目的上马进一步拉动经济的发展。因此，从现在开始的一到两年，是大型基础设施项目开工建设的最好时机。根据广东省的规划，未来珠三角将建设长达 2000 公里的“三环八射”城际轨道交通网络，这是一个浩大的基建工程。香港铁路被公认为全球首屈一指的、乘客密度最高的世界级铁路运输系统，以安全可靠和卓越顾客服务及高效率见称。香港铁路公司也是全球盈利状况最好的公司，是港人公认的满意的公共交通服务。因此，珠三角城际轨道交通建设与运营，可以引入港铁公司参与。根据合作难易程度，可以考虑三种合作模式：一是粤港

合组珠三角轨道交通集团公司，在规划、建设、运营等方面进行全面合作，充分利用港铁公司作为上市公司在资本市场的融资能力，解决珠三角轨道交通建设的融资问题；二是采取委托的方式，由港铁公司负责珠三角城际轨道的运营管理，在珠三角都会区建立统一的、国际化的城际轨道高效运营体系；三是港铁公司与珠三角都会区有关城市合作，负责城际轨道所在城市区间的规划、融资、建设和运营管理。目前，广深港高速铁路正在建设中，港铁公司应该参与进来，粤港双方尽早成立运营管理机构，为日后珠三角都会区轨道交通建设更大范围的合作奠定基础，积累经验。另外，也可以考虑更多地发挥目前已经在香港联合交易所有限公司（香港联交所）和纽约股票交易所（纽约交易所）上市，并于 2006 年 12 月回归 A 股（上海证券交易所）的广深铁路公司的作用。

**12. 粤港组建金融控股公司，为重大跨境基础设施提供融资。**在项目投融资和具体运作管理方面，新加坡淡马锡金融控股公司的做法值得粤港两地借鉴。淡马锡金融控股公司是根据《新加坡公司法》于 1974 年 6 月组建的投资公司，其拥有 20 家大型“与政府有联系的企业”（GLC）的股份，占新加坡 GDP 的 12%，囊括通信、金融、航空、科技、地产等与国民生活工作息息相关的行业与产业。鉴于参与珠三角轨道交通的企业大部分都是国有企业（广东）和政府控股机构（香港），均属于“与政府有联系的企业”，因此粤港可以参照淡马锡的做法，组建金融控股公司，全面统筹轨道交通的融资和运作。在此基础上，也可以考虑成立类似的机构参与港珠澳大桥和其他的大型跨境基础设施项目，并吸纳社会资金参与，按照市场方式进行管理和运营。

**13. 珠三角轨道交通规划应体现珠三角都会区视野。**珠三角轨道交通规划，目前还局限于广东范围之内，粤港还是独自规划，未能从珠三角都会区的视角统筹珠三角的轨道交通。粤港澳有必要也有条件共同规划珠三角都会区的轨道交通系统，以前瞻性的战略视野，充分考虑到 20-30 年后的粤港澳经济、社会、民生整合的可能出现的情况和需求，共同打造珠三角都会区世界级的轨道交通系统。比如轨道交通要充分考虑跨境口岸的衔接，要充分考虑五大空港的连接等。

## 8. 8 加快港珠澳大桥建设打通珠江两岸

**14. 尽快启动港珠澳大桥的建设。**本报告强烈建议港珠澳大桥的建设需要尽快启动。港珠澳大桥的战略意义在于打通珠江东西两岸，使香港的经济辐射延伸至珠江西岸，在一定程度上解决珠江东西两岸发展不平衡的问题；粤港澳要从务实的角度出发，妥善解决港珠澳大桥规划建设和管理中出现的问题，促成大桥早日开工建成，不宜因为待议问题的存在而影响港珠澳大桥的建设；珠三角都会区的公共基础设施建设是一个涉及不同层面和方面的大型工程，通过港珠澳大桥的共同建设和管理，参与各方可以积累许多合作方面的经验，为今后的合作奠定良好的基础。此外，从未来 20—30 年珠三角都会区人流和货流总量规模以及人货流动的频率和密度看，虎门大桥、港珠澳大桥，以及规划中的跨江轨道交通以及论证和研究中的深中大桥或隧道，可能均不能满足未来的需求，因此在未来有多条跨江通道的可能性是存在的，对此要早作打算。

#### 8. 9 粤港澳共同规划开发珠海横琴岛，带动珠江西岸发展

**15. 粤港澳联手开发珠海横琴岛。**珠海横琴岛是珠三角都会区难得的一块尚未完全开发、又极具价值的“处女地”。但是由于澳门产业的特殊性和经济带动功能的不足，以及珠江这一自然屏障阻隔导致的香港难以充分发挥辐射作用，横琴岛的开发进度十分缓慢。因此，一方面，要尽快建设港珠澳大桥，以使港资、港企、港人更便捷地进入珠海。另一方面，横琴岛需要粤港澳三地携手共同开发，目前迫切需要强化香港的参与力度，吸引香港财团参与。通过横琴岛的开发，达到珠三角东岸和中部两个都市区共同带动西岸都市区发展的良性格局。横琴岛的开发，需要巨额资金，也需要高水平的整体规划和引进国际大的项目，仅靠珠海市一己之力难以担此重任，应该由广东省政府牵头，联合香港和澳门政府以及大的财团，通过举办论坛、招商推介、组建特定的机构等方式，面向国际招商引资，全面深入地介绍横琴岛的特殊优势，尤其需要充分利用香港这个国际平台，不仅需要调动香港各界参与的积极性，还需要借助香港广泛的国际网络吸引国际财团，将横琴岛建设成为世界级的服务产业和高素质的生活区。

**16. 打造珠三角都会区西部海岸休闲带。**就珠三角都会区而言，未来 20—30 年将会有超过 5000 万的人口，社会和个人财富的雄厚将使该区域具有惊人的消费能力，从长期发展战略来看，横琴岛和珠江西岸地区的发展重点

应该是消费服务业，应该成为世界级的商务休闲度假消费中心。因此本报告建议，横琴岛应重点发展休闲娱乐和商务度假以及生态产业园区，与澳门的博彩业和会展（主要是会议产业）形成功能互补，错位发展。重点发展高尔夫和特色餐饮以及体验式休闲旅游。整合粤港澳生活服务业链，发挥三地协同效应。随着港珠澳大桥的贯通，香港与珠三角西岸联络会更加紧密，将为横琴岛的生活消费服务业创造更多的市场需求和发展空间。港珠澳大桥开通，将会形成香港迪斯尼主题旅游园区—澳门旅游博彩—横琴商务休闲这样一条生活、消费服务产业带，也就是珠三角西部海岸休闲产业带。这一从香港到澳门到珠海的珠三角西部海岸休闲产业带，将以其特色鲜明的生活消费服务业，提供休闲度假娱乐餐饮等多业态的服务而吸引世界各地的客流。

#### 8. 10 成立委员会统筹珠三角区域海空港的协作与发展

**17. 组建珠三角都会区港口协作委员会。**珠三角都会区的港口建设与发展，需要体现国家战略。港口设施不同于一般的市政建设，属于国家战略性设施，在国民经济发展中起着基础性作用，对于区域和全球范围内的资源配置意义重大。珠三角都会区的港口之间既存在竞争，也存在合作。关于组建珠三角都会区港口协作委员会的提议由来已久，但时至今日仍停留在概念阶段。着眼于珠三角都会区港口的发展现状以及未来面临的挑战，组建港口协作委员会统筹港口的发展，已经成为一种迫切的现实需要。在这方面，美国纽约—新泽西港区管理委员会是一个直接借鉴的案例。尽管该委员会从建立到发挥作用历经多次反复和波折，但最后则形成了一种典型的区域合作模式。珠三角都会区应该借鉴纽约—新泽西港区成功的合作模式，组建珠三角港口协作委员会，统筹协调港口群海岸线资源的规划、开发，协调收费标准和专业分工，共享信息资源、后勤保障和技术资源，统筹规划港口集疏运系统，建立江海联运、海铁联运，协调陆路港及中转枢纽建设等重大事项。

**18. 组建珠三角都会区空港管理委员会。**珠三角都会区五大机场各有优势，只有保持并发展这种优势，才能提高珠三角都会区空港和机场的整体竞争力。到目前为止，应该说珠三角都会区内机场的竞争是良性的，具有互补与协同效应，近年来五大机场的经营均有增长就可以证明。即便在这种情

况下，珠三角都会区也有必要组建空港管理委员会，更好地提高协作和合作水平，并有效应对未来可能出现的危机和挑战。珠三角都会区空港发展需要解决和面对的问题是：如何更有效地统筹协调珠三角都会区的机场和空域，协调珠三角五大机场和民航总局，争取扩大珠三角空域使用空间；协调珠三角五大机场之间的分工协作，更有效地进行错位发展；应对台海因为“三通”可能出现的变局，把握机遇，进一步密切珠三角都会区与台湾的经济往来和关系。规划建设机场之间的交通基础设施，如连接珠三角都会区五大机场的轨道交通，并与相关轨道干线接驳，以促进机场之间的要素更加自由便利地流动等。组建珠三角都会区空港管理委员会，可以借鉴伦敦都会区空港管理的模式和做法。目前珠三角地区航空运输市场还处于快速增长阶段，不同层次的航空运输需求为各机场独立发展提供了充沛的客货来源，各机场目前都还有相对比较充裕的市场发展空间和协作回旋余地，这可能会暂时遮蔽某些问题的存在以及竞争的尖锐化和白热化，但如果等到机场之间的矛盾非常尖锐的时候再开始进行协调，将使协作成为一种不得已的被动合作，合作成本也将大大增加。因此，尽快组建珠三角都会区空港管理委员会，是着眼于未来发展的战略选择。

#### 8. 11 以通用“八达通”促进粤港澳民众生活消费一体化

**19. 推动“八达通”在珠三角都会区互联互通。**只要有边境和海关的存在，珠三角都会区的要素流动就不可能达到绝对的自由和无障碍，因此要素流动的改善空间永远存在。从社会民生的角度，可以重点推动香港“八达通”在珠三角都会区的互联互通，尤其在广东地区的广泛使用。推动八达通在珠三角都会区的互联互通，可以方便港人北上消费，但意义不仅限于此，八达通的发行量差不多是香港常住人口的两倍，可以断定很多经常往来香港的内地人也持有八达通，但是这些八达通只能在香港使用，回到内地就处于休眠状态，不仅造成消费的不便，也造成资源的浪费。目前八达通进入珠三角，已经不存在政策和技术上的制约。目前，八达通正在与深圳通探讨合作事宜，八达通与深圳通的互联互通涉及到主要问题，一是系统改造需要巨资，二是政策方面的瓶颈，三是汇率结算需要协调，解决上述问题，比较有效的方法可能是，香港八达通公司和深圳通公司合作，在深圳通系统内发行“深圳八达通”，这在技术上可以实现。成功之后，八达通公

司还可以和广州“羊城通”合作，发行“羊城八达通”，从而使八达通实现互联互通，并在此基础上实现股权的交叉持有。

**20. 推动珠三角都会区人员便利通关。**在所有要素流动中，人的要素流动是最关键的。因此，有必要在加强通关的基础设施硬件建设的同时，改善通关的“软件”，即推动珠三角都会区人员简便通关，提高通关效率。具体可采取如下措施：第一，逐步放开在广东居住的居民的户籍限制，可以凭身份证在当地办理旅游和商务签证，为方便管理，可以对签证申请进行必要的资格审查。第二，电子通行证通关不仅既便捷，又安全，还节约资源，应该成为全国与港澳通关的主导方式，应在珠三角都会区先行试点，成熟完善后推广到全国。第三，逐步放开对广东居民赴港的限制，有条件分步骤实现粤港之间的人员双向更便捷进出，改变粤港之间人员流动的单向形态。第四，适应通关人流和车流的变化和需求，加快跨境基础设施规划与建设，构建以轨道交通为主的跨境公共交通工具体系，通过提供综合交通工具实现通行的便利化，使通关通行更加便利。第五，通过减免都会区内的路桥收费，降低车辆和人员通行成本，同时运用技术手段实现口岸通关的高效率化。通过提供配套服务（如教育和医疗）加快都会区生活一体化通过实行传媒（如电视）的相互覆盖实现信息的共享和互通等。

#### 8. 12 加强规划协调和环境保护谋求区域持续发展

##### **21. 努力将“绿色大珠三角地区优质生活圈”列入国家“十二五”环保规划，令珠三角都会区成为国家环保治理的典范**

“绿色大珠三角地区优质生活圈”的合作构思在今年八月举行的粤港合作联席会议第十一次会议上正式确定，广东省政府环保局对此构想作出正面回应，并委托环境保护部政研中心与环境规划院就此进行调研。粤港环境合作从以往的事后环境治理合作，推进至跨区域的监控合作，当前更进展至优质生活。双方的合作理念出现了较大的突破，从“清洁生产”到“绿色生活”；令粤港从“环境合作”上升至“生态合作”，积极响应了中央政府提出的“生态文明”概念。我们建议在五大方面作出突破，包括制定区域环境合作蓝图和生态发展规划；转变区域生态合作概念，从“环境治理”走向“绿色生活”，实现“生产”和“生活”的对接；统一和协调区域环境标准；统筹管理区域污染产业；强化促进生态发展的“绿色生活”。

总的说来，珠三角都会区需要本着“从发展中维护环境，从环境保护中寻求发展”的理念，将环保作为一项发展策略及投资策略，提升两地的经济竞争力，并配合国家“十二五”规划的环保发展方向，将珠三角区域环保合作塑造成国家的先进典范，令整个珠三角区域成为全国实现“生态文明”发展目标的排头兵，将粤港地区打造成具有国际水准的优质生活圈，完成经济发展和生活模式的双转变。

**22. 逐步向珠三角都会区外围转移重化工项目。**从环境保护和可持续发展角度看，目前珠三角都会区较大的港口均集中在珠江口一带，如香港、深圳、广州三大港口都位于珠三角都会区的内圈层，大量的物流运输带来了严重的污染问题；此外更严重的是，在珠三角都会区的核心地带还有部分重化工产业，这将给珠三角中心地带的交通、生活安全和环境承载能力造成很大压力。珠三角都会区的产业布局，应打破基于地方利益的决策模式，将珠三角都会区作为一个整体综合考虑。在基础设施规划方面，重要的物流节点应该更多安排在珠三角都会区外围，路网规划也要与此相呼应，实现人流在珠三角都会区中心，而物流则在都会区外围，适度实现人货分离，有效使用空间。因此应该重点发展珠三角都会区东西两翼的珠海和惠州的港口建设，使其成为珠三角物流的重要节点。重大化工项目也应该安排在珠三角都会区外围和沿海地区，这样不仅可以保护珠三角环境，还可以带动周边地区发展，首选地则是珠海西部地区和惠州东部地区。2006年6月，由广东省、中国石油化工集团公司与科威特国家石油公司合作、总投资高达50亿美元的巨型炼油项目的厂址初步选在南沙。对于该项目，一直存在较大的争议，人们关注的焦点是，在珠三角都会区的核心地带引进这样一个大项目，将会对珠三角都会区产生哪些生态环境影响和社会心理影响，这个项目会不会成为珠三角都会区的安全隐患。从将珠三角都会区建设成为宜居城区的角度，从珠三角都会区未来20—30年发展的角度，这一项目十分重大，关系到珠三角都会区的生态环境的保护，关系未来珠三角都会区5000—6000万人的福祉。这一项目实施与否，已经超出了广州一个城市的决策，而成为珠三角都会区共同面对的一个重大问题。这个项目仍然存在调整的空间，不论是珠海高栏港，还是惠州大亚湾港，都具备承接这个

项目的条件和能力，只要有关各方就税收等利益问题达成协议，完全可以将这个项目迁出珠三角都会区的核心地带。