



智經研究中心

Bauhinia Foundation Research Centre

加速粵港經濟整合 打造世界級珠三角都會區

行政摘要

2008年10月

2008年2月，本中心正式啓動《加速粵港經濟整合，打造世界級珠三角都會區》課題研究，該研究項目由朱文暉博士擔任顧問，分別在香港理工大學中國商業研究中心和綜合開發研究院（中國·深圳）組建兩個研究小組，兩個研究小組分別聘請了廣州的專家參與具體研究或者擔任小組研究顧問。兩個小組分別獨立進行研究，提交相關報告，最後由朱文暉博士綜合兩個小組的研究成果，形成總報告。本課題研究歷時8個月，訪談了粵港兩地100位政府官員、專家學者、行業代表、30家香港企業、100家廣東企業、粵港各1000位市民。目前已經完成《加速粵港經濟整合，打造世界級珠三角都會區》總報告和相關專題報告。現將本課題研究成果摘要如下。

1· 研究的背景與重點

1. 1 2007年底以來，順應經濟全球化和區域經濟一體化發展趨勢，粵港兩地政府在粵港合作戰略上進一步達成了高度共識，為粵港經濟未來的整合創造了有利的條件。從現在開始的20年，是加速粵港經濟整合，打造世界級珠三角都會區的黃金時期。粵港共同打造一個具有高度國際競爭力和巨大影響力的世界級的珠三角都會區，既具備必要性，又具備可行性。
1. 2 本研究的主要目的，是基於粵港經濟整合的現狀，探討粵港兩地政府的政策應該如何適應市場化的方向，減少和消除體制和政策障礙，加快兩地生產和生活要素的雙向流動。既以合作共贏的視野，共同建設好跨境基礎設施硬件；又從改革體制、放寬政策等軟件方面減少和消除無形的障礙。由於粵港經濟整合的過程是在一個國家、兩種制度、兩個關稅區下的兩個相連區域之間合作關係確立的過程，雙方的合作需要在遵守WTO規則的前提下，在CEPA框架下務實地推進，需要充分考慮“一國兩制”框架下粵港兩地社會和經濟各個層面的獨立性和獨特性。
1. 3 本研究的重點，是在“一國兩制”和WTO（CEPA）的框架下，順應市場化方向，為兩地政府提供政策建議，在保持兩地的獨立性和獨特性的情況下，最大限度減少和消除兩地經濟和社會生活中的體制和政策障礙，提高兩地各自以及在整合之後在全國和全球經濟中的經濟實力和競爭優勢。

2 · 粵港合作的回顧與分析

- 2 · 1 改革開放以來粵港經濟整合的發展歷程可劃分為三個階段：第一階段是產業整合階段（1978—1997），主要特徵是香港成功實現了經濟轉型，廣東珠三角地區成功實現了工業化；第二階段是經濟整合階段（1998—2003），主要特徵是粵港著力於解決各自問題，經濟合作出現疏離，但最後達成新的合作共識；第三階段是制度整合階段（2004 至今），主要特徵是 CEPA 的簽署開啓粵港要素進一步自由流動的大門，制度安排為粵港整合提供了更大的空間。
- 2 · 2 在此基礎上，粵港經濟整合有若干重要節點值得重視：一是以“前店後廠”合作模式不斷升級為主要特點的粵港製造業整合；二是以 CEPA 簽署為重要標志的粵港服務業整合；三是以粵港合作聯席會議為主導渠道的粵港社會與民生治理的整合；四是以“大珠三角研究”為核心重點的粵港交通基礎設施整合。
- 2 · 3 粵港經濟整合的過程，在不同階段分別表現出產業整合、經濟整合和制度整合的特徵，後一種整合不是對前一種整合的取代，而是一種迭加，從而使得粵港經濟整合不斷在深度和廣度方面漸次遞進；在整合過程中，不同的領域形成了不同的模式，比較典型的是製造業的“前店後廠”模式，服務業的 CEPA 模式，公共治理的“聯席會議”模式和區域發展規劃的“整體協同”模式。這種整合過程的漸次遞進和整合模式的不斷創新，使得珠三角區域具有了都會區的基本特徵。
- 2 · 4 在以往粵港經濟整合中，有三條綫索貫穿始終。第一，制度的變遷成為經濟整合的外在推力。改革開放前的粵港經濟分離，改革更開放後的粵港經濟合作，以及 WTO 和 CEPA 簽署之後粵港經濟整合與融合，無不是在政治安排和制度變遷下的結果。第二，就經濟合作與整合而言，市場經濟規律的體現和作用的發揮仍是主流和主體。集中體現為要素流動狀況的改善始終是粵港經濟合作與整合的核心與基礎，粵港經濟合作的實現緣於要素流動的鬆綁，粵港經濟的進一步整合緣於要素流動的持續改善，即要素流動效率和流動效益的逐步提高。第三，在任何階段，不論以怎樣的方式，粵港

之間的民間往來和交流均或多或少地存在。表明粵港之間族群、文化、歷史淵源的代際傳承並沒有中斷，而且一旦外在條件有所改善，這種血緣和地緣關係就會進一步密切。這種關係的密切不僅僅體現在經濟方面，而是表現為經濟、社會、文化、生活的各個方面。粵港之間民衆的生活緊密互動始終是粵港之間關係發展的一條潛在的暗流，而且這條綫索越來越重要。

2. 5 粵港經濟整合經過近 30 年的發展歷程，取得了舉世矚目的成就：粵港經濟發展實現了雙贏和多贏，加速了廣東的工業化和香港的後工業化，形成了珠三角地區獨具競爭力的開放型動態化產業集群，催生了珠三角地區城鎮群，要素跨境流動進程逐步加快，由單一經濟整合發展為包含政府、社會和民生的多層次整合。同時，粵港整合也存在一些需要解決的問題：粵港經濟整合是“有限制的整合”，存在制度和體制落差的挑戰，不同城市間存在競爭與利益衝突的現實。從趨勢上看，近 30 年的粵港經濟整合，已經使珠三角地區發展成爲一個國際上重要的都會區，未來粵港經濟整合，其核心目標則應該是打造世界級的珠三角都會區。

3· 珠三角都會區的現狀、戰略價值和發展目標

- 3· 1 “珠三角都會區”的範圍包括珠三角九個城市和香港、澳門，它更多體現的是珠三角作爲一個整體都會區存在的客觀現實。從珠三角都會區的行政構成、空間構成、經濟構成等方面觀察，珠三角都會區已經完成“城市向心體系”構建，處在都會區形成的中級階段，珠三角都會區產業分工和基礎設施已經具有都會區特徵。珠三角都會區在很大程度上已經作爲一個基本事實存在。無論在城市化的發展水平，還是工業化的發展水平，以及要素自由流動、城市之間的可達性和便利性、城市之間的工作和生活的一體化，珠三角區域均已經表現出整體都會區的特徵。珠三角區域目前在國內已經率先完成原始積累，在產業、基建、資金、市場、服務等諸方面已經具備向世界級都會區發展的動力和資源，有望發展成爲中國第一個世界級都會區。

- 3· 2 與紐約、東京、倫敦都會區相比，珠三角都會區有如下特殊之處：一是珠三角都會區的非“首都型”，尚不具備首都城市所特有的聚集政治、經濟、

科技、文化等各種資源的優勢和能力，但“香港（澳門）因素”這一具有體制獨特性的經濟體對珠三角的滲透和輻射作用的發揮，反而使珠三角都會區成爲中國市場化程度最高、要素資源配置的市場化程度也最高的區域。二是珠三角都會區的非“單一核心性”，即以香港和廣州爲“雙核心”，香港和廣州兩個核心共同引領珠三角都會區的發展。三是珠三角都會區體制的非“同一性”，包括了兩種不同的經濟體、不同的關稅區，在都會區內部有海關，有口岸，有特殊的成本支出和效率磨損。因此珠三角都會區的形成和發展不僅需要市場層面的自發推動，更需要公共政策層面的改進和協調。四是珠三角都會區協作的非“簡單性”，在這個區域有香港和澳門兩個特別行政區，有廣東省會城市廣州，有深圳和珠海兩個經濟特區，增加了區域協作的難度，這是珠三角都會區各個城市必須面對和克服的挑戰。

3. 3 粵港經濟整合的基本戰略是進一步發展和提升珠三角都會區的品質和層級。構建珠三角都會區的戰略價值主要是：加速珠三角地區產業升級和轉型；保證香港繁榮穩定，提高珠三角都會區的整體競爭力；成爲國家和“泛珠三角”區域發展的重要引擎；在全球經濟中發揮重要作用。
3. 4 基於上述分析，珠三角都會區的發展目標，就是設定一個更高的標準，明確未來的努力方向。這個“更高的標準”就是“世界級”。打造世界級的珠三角都會區，需要按著世界級的標準，使珠三角都會區的製造業、服務業、農業和生態環境、交通網絡、基礎設施等領域得到實質性的提升，在經濟、社會、民生等諸多方面有實質性的改善。具體分解爲六大發展目標：世界級的先進製造業基地和區域創新體系；世界級的軌道交通運營網絡；世界級的航空樞紐和物流航運中心；世界級的國際教育樞紐和人才培養基地；世界級的商務休閒度假區；世界級的綠色生活區。

4 · 珠三角都會區的產業及未來發展

4. 1 產業及未來發展構成了珠三角都會區的核心支撐。30 年的改革開放，香港與珠三角憑藉“前店後廠”模式，共同創造出經濟奇跡。但在邁進新千禧年後，“前店後廠”產業合作模式持續弱化，正面臨轉型的挑戰。但從深

層意義上看，運行 30 年的“前店後廠”模式所面臨的挑戰並不意味珠三角產業就此衰弱，相反，這大有可能是另一個階段的開始。而這個改變在 2000 年由廣州首先吹出集結號。2000 年以來，在傳統外向型輕工業的基礎上，珠三角製造產業發生了四大變化：一是支柱產業的針對性發展，二是高科技產業的發展，三是產業綜合配套體系的逐步完善，四是專業鎮的強化升級。總的來看，珠三角的製造產業在 2000 年後，進入了產業結構轉型、調整和升級時期，在九大產業、高科技產業、產業配套體系的三大範疇已取得了階段性成果，整體製造產業的發展前景相當明朗。

- 4.2 對於珠三角製造業，一般的看法是珠三角以加工貿易為主導，產業鏈和價值鏈都比較低端，產業同質化比較嚴重，技術含量和經濟附加值不足。但這些特徵並不是珠三角製造業的全部。珠三角製造業具有持續的穩定性、相對的集聚性、充分的國際性、完全的開放性、高度的競爭性、良好的有機性等特點。同時產品開始進入品牌塑造階段。從長期看，珠三角的製造業既富有活力，又具有發展前途。
- 4.3 珠三角的服務業高度發達。珠三角由於經濟的高速增長，工業化和城市化步伐的加快以及社會財富的增加，服務業也獲得了同步的發展。香港的服務業比重已經高達 90%以上，廣東第三產業的生產總值（按當年價格計算）從 1978 年至 2007 年的年增長率高達 21.7%，高於工業的 20.0%增長率。珠三角都會區服務業的特點是：整體服務業呈現層級化發展；生產性和消費性服務業呈現均衡性發展；服務業與製造業呈現協同性發展；同時具有“跨境不跨區”的特徵。珠三角都會區發展服務業具有地理優勢、體制優勢以及良好的發展基礎。同時也有如下不足：一是服務業發展的總體水平與經濟發展水平與國際水平仍有較大的差距。二是服務業內部結構存在失衡的問題，且升級轉型的進程緩慢。三是市場化程度有限，市場准入門檻高，存在壟斷過度的問題。即便如此，比較長三角和珠三角的服務業總體表現，珠三角服務業的平均表現仍然優於長三角。
- 4.4 珠三角產業發展既面臨挑戰，也存在機遇。應該客觀評價珠三角的加工貿易和產業格局，加工貿易在珠三角的經濟發展和產業升級中處於十分重要的地位，是欠發達地區快速發展的有效模式，是全球化背景下產業分工與

協作的一種常態，也是發展中國家和地區比較合適的選擇。同時，珠三角加工貿易和整體產業面臨“一攬子”成本衝擊的挑戰，珠三角加工貿易和整體產業需要把握產業升級機遇。

4. 5 珠三角未來產業佈局是構建港深、廣佛、澳珠三個產業發展極，形成三角形產業網絡，進行內外兩個圈層產業拓展。珠三角都會區未來產業發展重點應該是發展服務業（包括生產性服務業）；發展以高新科技為核心的新型產業；形成內部產業分工與協作。重要的是穗港互動打造珠三角產業發展新格局。在此定位下，香港的主要任務有三個：一是參與打造珠江東環綫的“科技帶”、“知識帶”；二是參與打造珠江西環綫的“消閑帶”、“生態帶”；三是參與打造珠三角都會區的“創意文化環”。

5· 珠三角都會區公共基礎設施規劃與建設

- 5· 1 公共基礎設施的規劃和建設，關係到一個都會區域內部和外部要素能否自由、高效流動，只有要素達到理想的流動狀態，都會區才會保持經濟的創新和活力。公共基礎設施是否發達和實現一體化，要素流動是否能夠實現高效率 and 低成本，是衡量一個都會區水平高低的重要標尺。
- 5· 2 珠三角都會區是中國經濟實力最強，城市化、市場化及國際化程度最高的都會。其公共基礎設施現狀具有如下特點：公路交通呈現網絡化發展；軌道交通體系快速發展；在亞太地區擁有航空樞紐地位；已經形成世界級規模的港口群；口岸和跨境基礎設施銜接緊密。從珠三角都會區的公共基礎設施與交通網絡的未來規劃（包括軌道交通、公路網絡、機場群、港口群、跨境口岸設施、重大橋梁與隧道的規劃與建設等）看，重點項目包括 2000 公里城際軌道交通、武廣（武漢—廣州）客運專綫、廣珠（廣州—珠海）城際快速軌道、廣珠（廣州—珠海）鐵路、廈深（廈門—深圳）鐵路、港珠澳大橋、港深機場軌道、廣深港（廣州—深圳—香港）高速鐵路、蓮塘—香園圍口岸、深中隧道/大橋以及高速公路、機場和港口規劃等。
- 5· 3 按著規劃，未來珠三角都會區將形成以軌道交通為核心的綜合交通網絡。2010 年廣珠澳、廣深港兩軸城市將實現一小時生活圈；2020 年珠江東西兩

岸城市將實現一小時生活圈；2030 年主要城市軌道交通與城際軌道無縫對接，所有縣級以上城鎮實現一小時生活圈。本研究預測，2010 年珠三角都會區航空客運量將超過倫敦都會區現在水平；港口吞吐量將持續增長，繼續保持世界最大港口群的地位；2030 年珠三角都會區將逐步形成國際水平的高效運營體系。未來珠三角都會區將成為重要的國際綜合交通運輸樞紐，成為世界級國際貿易中心。

6 · 珠三角都會區的經濟效應分析與預測

- 6 · 1 根據本研究測算，打造珠三角都會區，將對整個區域的 GDP、貿易、投資等產生增長效應。分別如下：(1) GDP 增長效應：到 2038 年對港澳地區的經濟增長效應超過 300 億港元；對珠三角的經濟增長效應超過 1500 億元人民幣；對珠三角都會區總體經濟增長效應超過 270 億美元。(2) 貿易增長效應：到 2038 年對港澳地區的貿易增長效應突破 540 億港元；對珠三角的貿易增長效應超過 1700 億元人民幣；對珠三角都會區總體貿易增長效應超過 330 億美元。(3) 投資增長效應：到 2038 年對港澳地區的投資增長效應約為 90 億美元；對珠三角的投資增長效應超過 200 億美元；對珠三角都會區總體投資增長效應約為 300 億美元。
- 6 · 2 珠三角都會區 GDP 總額的國際比較如下：按現匯折算，2038 年珠三角都會區 GDP 將與紐約都會區相當。近期（2010 年）保守估計，珠三角 GDP 將突破 7000 億美元，經濟規模達到倫敦都會區 2006 年的水平；中期（2020 年）保守估計，珠三角 GDP 約為 1.3 萬億美元，經濟規模與紐約都會區 2006 年的水平相當；遠期（2038 年）保守估計，珠三角 GDP 將超過 2.7 萬億美元，與紐約都會區的經濟規模相當。按購買力平價折算，2018 年珠三角都會區 GDP 將超過三大國際都會區。近期（2010 年）保守估計，珠三角都會區 GDP 將達到 1.3 萬億美元，經濟規模與紐約都會區 1997 年的水平相當；中期（2020 年）保守估計，珠三角都會區 GDP 約為 2.6 萬億美元，超過倫敦都會區的兩倍，經濟規模超過三大國際都會區；遠期（2038 年）保守估計，珠三角都會區 GDP 超過 5.5 萬億美元，大約分別為紐約、東京、倫敦都會

區的 1.8 倍、1.9 倍和 3.5 倍。

6. 3 珠三角都會區人均 GDP 的國際比較如下：按現匯折算，2038 年珠三角都會區人均 GDP 將達到倫敦都會區 2005 年的水平。近期（2010 年）保守估計，珠三角都會區人均 GDP 將突破 1.3 萬美元，達到三大國際都會區平均水平的 1/4 左右；中期（2020 年）保守估計，珠三角都會區人均 GDP 達到 2.3 萬美元，接近三大國際都會區平均水平的 40%；遠期（2038 年）保守估計，珠三角都會區人均 GDP 約為 4.5 萬美元，超過三大國際都會區平均水平的 50%，與倫敦都會區 2005 年的發展水平相當。按購買力平價折算，2038 年珠三角都會區人均 GDP 有望達到三大國際都會區的平均水平。近期（2010 年）保守估計，珠三角都會區人均 GDP 為 2.4 萬美元，約為三大國際都會區平均水平的 1/3；中期（2020 年）：保守估計，珠三角都會區人均 GDP 為 4.5 萬美元，達到三大國際都會區平均水平的 60%；遠期（2038 年）：保守估計，珠三角都會區人均 GDP 約 10 萬美元，超過三大國際都會區平均水平。

7 · 構建珠三角都會區需要解決的障礙和問題

7. 1 雖然珠三角都會區已經作為一個基本事實存在，但珠三角都會區的整合和建設尚處在初級階段，要建成世界級的都會區還有很長的路要走。在對粵港經濟整合的發展歷程，珠三角都會區的發展現狀、戰略價值和發展目標，構建珠三角都會區的核心支撐和可行性，珠三角都會區未來競爭力和實力有了必要的瞭解之後，還需要重視珠三角都會區內部存在的體制機制差異，在構建過程中存在的障礙和問題，以及這些障礙與問題如果得不到妥善解決所帶來的後果。在此基礎上，更要看到珠三角都會區已經形成了協同發展的共同願望和共同利益，具備了協同發展的共同基礎，從而確定解決這些障礙和問題的思路和方法。
7. 2 粵港澳之間除了國家主權的一致性外，在政治制度、經濟政策、法律制度 and 行政管理體制機制等諸多方面，都不同程度地存在各種差異，這種差異的存在也并不完全是負面影響，正是保證了港澳制度的特殊性，才使得港澳得以借助軟性的制度優勢。正視這些差異，明確哪些方面需要改善和提

高，有利於珠三角都會區的一體化和構建進程。這些差異包括：法律制度方面的差異；經濟運行體制方面的差異；公共管理體制方面的差異；社會服務體制方面的差異。

7. 3 在構建珠三角都會區的過程中，存在著一些障礙和問題。這些障礙和問題的存在，一方面是由於都會區內部存在著上述差異，另一方面也有其它因素。第一，都會區內利益相關方在制定自身經濟發展規劃時，很多時候僅著眼於本地，未能著眼於大局，將自己融入到都會區的共同發展中來；第二，都會區中利益相關方，尤其是穗港、珠澳之間的溝通與交流還需要進一步加深，彼此之間的理解和信任也有待於強化；第三，目前都會區內很多城市將彼此看作競爭對手而不是夥伴，導致在相當一部分產業中存在過度競爭甚至惡性競爭；第四，都會區內各利益相關方對共同發展的認識有偏差，有些甚至用零和遊戲的思路判斷一方的發展是對另一方的威脅。這些障礙和問題包括：要素流動方面的問題；重大公共基礎設施規劃和建設協調的問題；產業同構與過度競爭的問題；城市功能定位不協調的問題等，並需要正視這些問題所造成的後果。
7. 4 從全球範圍看，珠三角都會區存在的上述差異和問題，既具有特殊性，又具有惟一性。所謂特殊性，是因為珠三角都會區在地理上是一個整體，因此成為“一國兩制”的前沿地帶，粵港澳整合不同於港澳與其它地區的整合，如果說京港、滬港整合更多的是經濟方面的合作，那麼粵港澳整合除了經濟之外，還涉及到社會和民生領域。所謂惟一性，是因為在一個國家的同一都會區內部存在著不同的經濟體和關稅區、不同的政治法律和公共管理制度，這在世界上沒有先例，也沒有參照系。對於珠三角都會區的這種特殊性和惟一性，必須有充分正確的認識。而對因這種特殊性和惟一性衍生出來的問題，需要用特殊的、創新的智能來解決。
7. 5 要充分認識到粵港澳合作的共同利益與共同基礎。1997 年回歸後，香港原有殖民地存在的制度障礙已經消除，“一國兩制”保證香港的政治法律制度維持不變，維持了香港與內地體制差異性帶來的特殊競爭優勢。其餘香港與內地的經濟分歧差別在中國加入 WTO 和中央政府與特區政府締結 CEPA 之後，也正在逐步消除，香港的發展更進一步依賴內地，也與內地經濟社會文化加快融合。而香港與內地的關係，首先通過珠三角，也大部分集中

於珠三角。香港正與珠三角回復到 1950 年代以前分不開、合成一體的情況。從根本上，“一國兩制”架構下的香港政治法律體制只是增強了香港的競爭力，包括港澳在內的珠三角的多元化和創新演化能力，并不構成珠三角整合發展的阻礙，也不應是珠三角經濟社會文化交流整合、共同演變的限制。事實上，區域經濟一體化已經成為當今世界的主流政治共識，一些歐洲國家突破了思想障礙、制度障礙和管理障礙，淡化了傳統的國家主權觀念，迅速駛向了經濟和市場的一體化，甚至在政治方面也開始朝一體化邁進，享受到了巨大的戰略利益。不同國家尚且都能做到市場的一體化，同屬一個國家的內地與香港、澳門之間，只有從這個角度出發，進一步解放思想，才能保持香港的長期繁榮穩定。而本研究的市民問卷調查結果表明，兩地居民絕大部分都支持珠三角都會區的進一步整合。

8· 對珠三角都會區建設的政策建議

8·1 實現珠三角的便利生活與工作圈，打造珠三角世界級都會區，並成為世界級的商務、旅遊休閒和綠色優質生活區，需要粵港雙方在經濟、社會、民生等方面進行協調與合作。促進粵港從單一的經濟合作走向多層次的銜接，加速珠三角都會區的整體性融合，從而成為與紐約、倫敦、東京都會區齊名的世界級都會區，是粵港雙方的共同目標。粵港雙方需要從打造世界級都會區的國家戰略高度，著眼大局，強化合作意識，統籌規劃珠三角都會區的協調發展，確保珠三角都會區在國家經濟社會發展和新一輪的全球競爭和區域競爭中發揮重要的作用。本研究提出 11 個方面共 22 條具體的政策建議，以儘快實現創新與突破。

8.2 共同謀劃珠三角都會區未來發展戰略

1· 強化并實現粵港澳戰略發展規劃的呼應與銜接。在戰略角度上，粵港澳三地的長遠發展規劃（在港澳更多體現為城市規劃）需要強化并實現緊密的呼應和有效的銜接。長遠發展規劃的銜接不僅可以使三地的未來發展成為緊密的統一體，更重要的是為三地的發展提供一個必須遵循的法律框架，以避免人為的、不必要的調整和改變。強化并實現粵港澳長遠發展規劃的呼應與銜接得最好的契機，是國家開始的《珠三角地區改革發展規劃

綱要》的調研與編制工作。粵港澳均應積極參與，充分反映各自的利益訴求，并在戰略層面達成共識，為珠三角都會區的持續發展提供有力的法律支撐。

2· 在北部灣設立產業轉移園區，粵港桂聯手打造“10+1”新高地。就經濟地理而言，泛珠三角地區是珠三角都會區的經濟腹地，而珠三角都會區在泛珠三角地區重要作用的發揮，在國家層面上則關係到中國—東盟（10+1）自由貿易區的順利建成與發展。廣西北部灣地區的發展已經上升為國家戰略，這一地區的重要性日益凸現。粵港桂有必要、有條件在互利共贏的基礎上加強合作。比較現實的做法是，粵港桂合作建設“北部灣粵港產業轉移協作區”，充分發揮廣東製造業和香港服務業的優勢，形成集聚和輻射效應，為中國加速建構“10+1”自由貿易區打造一個新的平臺和高地。

8·3 以建立粵港澳緊密合作區為契機落實 CEPA 先行先試機制

3· 落實 CEPA 先行先試機制，構建粵港澳緊密合作區。2008年6月，中共廣東省委、省政府提出構建“粵港澳緊密合作區”的倡議，這一倡議得到了香港和澳門的積極呼應。構建粵港澳緊密合作區的關鍵，是廣東獲得 CEPA 的先行先試權，率先建立珠三角次區域合作機制。根據落實 CEPA 的需要，廣東可適當調整有關政策，借助 CEPA 實現經濟和行政管理水平的提高。同時，還要確保 CEPA 的先行先試對其它地區有借鑒作用，具有可複製性。

4· 創新粵港合作聯席會議制度，為落實 CEPA 提供制度保證。CEPA 在粵港澳的落實和珠三角都會區的構建，需要一個機制和平臺，通過這種機制和平臺，粵港澳共同研究 CEPA 事宜和珠三角都會區的發展趨勢，協調都會區內相關事宜，推進重大項目的合作與進展，有必要創新粵港合作聯席會議制度，使其發揮更為重要的作用。在現有合作聯席會議作為第一層級的基礎上，增加下列層級：第二層級 — 區域行政首長聯席會議；第三層級 — 區域部門首長聯席會議；第四層級 — 聯席會議秘書處；第五層級 — 專家組和專業委員會。

8·4 建立粵港社會民生領域的公共治理架構

5· 探討建立珠三角都會區公共治理架構。依據市場、社會和政府的角色和

功能定位，比照服務業的分類就會發現：CEPA 所涉及到的服務貿易承諾，更多的是與經濟和生產有關的服務業，而甚少涉及教育、文化、衛生、社會福利事業等與居民服務有關的服務業，而社會公共需要方面的服務業基本沒有涉及，也就是說，在很大程度上 CEPA 無法涵蓋粵港澳諸多社會和民生領域。而“一國兩制”所形成的珠三角都會區在全世界的獨特性和唯一性，以及珠三角都會區社會民生的現實需求，迫切需要對服務門類作出特殊的制度安排。如果說《香港（澳門）基本法》是對粵（內地）港澳作出的政治安排，CEPA 是對粵（內地）港澳作出的經濟安排，那麼現在則迫切需要從中央到粵港澳層面，建立粵（內地）港澳有關社會民生的公共治理政策架構，對珠三角都會區的社會民生事務作出制度安排。

6· 在深圳進行粵港澳社會民生公共治理合作試點。憑藉地理位置的特殊性，粵港澳可以在 CEPA 的基礎上，探索諸如社會民生領域的更大範圍的合作，通過這種合作，可以提高廣東社會民生領域的管理水平，健全社會管理機構和機制，為其它地區提供借鑒。可以借助深圳與香港“一河之隔”的地緣優勢，在深圳進行粵港社會民生領域合作的試點。重點探討在深圳開辦港式醫院，建立港式學校以及設立香港高校深圳分校的可能性和可行性。

8·5 粵港攜手優化產業生態，打造世界級的區域創新體系

7· 推動珠三角都會區加工貿易企業就地轉型升級。粵港聯手推動珠三角以加工貿易為主的港資企業就地轉型升級，發揮高科技產業對製造業的滲透作用和生產性服務業對製造業的附加和提升作用，提高珠三角製造業在全球產業鏈中的地位。重點包括：改變和轉換對加工貿易政策的思路；集合海關、稅務和地方政府的力量，進一步優化大通關；將加工貿易政策調整的方向從限制“低附加值”的加工貿易轉向鼓勵企業採購當地料件和延伸產業鏈條。

8· 以深港創新圈為抓手建設區域創新體系。深化“深港創新圈”合作，並逐步擴大範圍，形成區域創新體系，為珠三角產業升級轉型提供技術和動力。利用香港科技園的發展，將其與深圳的高科技資源更為順利地實現對接，充分整合國內、國際創新資源，推動“港深創新圈”向珠三角其他地區的輻射。發揮“深港創新圈”現有金融基地與高科技企業集聚的優勢，

創造條件，提供完善的軟硬件及配套服務，全力打造從創新企業孵化到創業板上市前完整的服務鏈。改善民生環境，吸引高端優秀人才來珠三角都會區落戶紮根。改造與建設新型的產業園區，構建產業轉型升級平臺。

8·6 借鑒港珠機場合作模式促進珠三角服務業裂變式發展

9·創新珠三角都會區服務業的合作模式。港珠機場合作為粵港未來合作模式的提升提供了較好的典範，也是香港服務業輸出的最佳方式之一。粵港服務業的合作重點除了生產性服務業外，還應包括消費性服務業和社會公共服務業，這方面香港具有成熟的管理模式，將為珠三角服務業的提升提供新的動力。珠三角內部不同城市和地區服務業之間總體上的協同與互補效應，將促進珠三角都會區服務業呈“裂變式”發展，從港口到機場，從會展到旅遊。香港服務業向廣東轉移，與當初的製造業轉移不同，真正意義上的香港服務業的轉移，是通過包括股權合作、委託經營在內的多種方式，把香港國際水平服務管理規範與服務標準嫁接到廣東服務業上，進行複製、裂變、擴張，進而在珠三角都會區形成一個統一的服務市場。粵港兩地政府應該大力創新服務業的合作模式，統一珠三角都會區服務業標準，促進服務規模與水平達到世界級的水平。

10·推動香港公營機構與廣東各級政府全面合作。從香港公營機構的職能來看，類似於內地的事業單位和部分國有企業，即由政府公共管理的職能，又實行市場化和企業化運作。這些公營機構的特殊性，決定了其在粵港整合的過程中能夠發揮重要的作用，是粵港整合可以充分能利用的寶貴資源，儘管在以往的粵港合作中這些公營機構也發揮了一定的作用，但總的來說，以往粵港整合中首先重視的是企業，隨後是政府，這些公營機構的功能尚未引起足夠的重視。因此，在構建珠三角都會區的過程中，推動香港的公營機構與廣東各級政府對應部門的全面合作，具有重大意義。比如廣東政府相應部門與香港貿易發展局、生產力促進局等公營機構的全面深入合作，就會在協助珠三角企業“走出去”方面發揮重要的作用。

8·7 粵港合組公司共同建設和運營珠三角軌道交通

11·抓住有利時機加速珠三角軌道交通建設。目前，美國經濟開始衰退，對全球經濟的引領作用趨於減弱，加上“次貸”危機引發的全球經濟動蕩，世界經濟的發展速度將會趨緩，在這樣的國際經濟環境中，國內經濟

也將經受嚴峻挑戰，迫切需要通過大型項目的上馬進一步拉動經濟的發展。因此，從現在開始的一到兩年，是大型基礎設施項目開工建設的最好時機。根據廣東省的規劃，未來珠三角將建設長達 2000 公里的“三環八射”城際軌道交通網絡，這是一個浩大的基建工程。香港鐵路被公認為全球首屈一指的、乘客密度最高的世界級鐵路運輸系統，以安全可靠和卓越顧客服務及高效率見稱。香港鐵路公司也是全球盈利狀況最好的公司，是港人公認的滿意的公共交通服務。因此，珠三角城際軌道交通建設與運營，可以引入港鐵公司參與。根據合作難易程度，可以考慮三種合作模式：一是粵港合組珠三角軌道交通集團公司，在規劃、建設、運營等方面進行全面合作，充分利用港鐵公司作為上市公司在資本市場的融資能力，解決珠三角軌道交通建設的融資問題；二是採取委託的方式，由港鐵公司負責珠三角城際軌道的運營管理，在珠三角都會區建立統一的、國際化的城際軌道高效運營體系；三是港鐵公司與珠三角都會區有關城市合作，負責城際軌道所在城市區間的規劃、融資、建設和運營管理。目前，廣深港高速鐵路正在建設中，港鐵公司應該參與進來，粵港雙方儘早成立運營管理機構，為日後珠三角都會區軌道交通建設更大範圍的合作奠定基礎，積累經驗。另外，也可以考慮更多地發揮目前已經在香港聯合交易所有限公司（香港聯交所）和紐約股票交易所（紐約交易所）上市，並於 2006 年 12 月回歸 A 股（上海證券交易所）的廣深鐵路公司的作用。

12· 粵港組建金融控股公司，為重大跨境基礎設施提供融資。在項目投融資和具體運作管理方面，新加坡淡馬錫金融控股公司的做法值得粵港兩地借鑒。淡馬錫金融控股公司是根據《新加坡公司法》於 1974 年 6 月組建的投資公司，其擁有 20 家大型“與政府有聯繫的企業”（GLC）的股份，占新加坡 GDP 的 12%，囊括通信、金融、航空、科技、地產等與國民生活工作息息相關的行業與產業。鑒於參與珠三角軌道交通的企業大部分都是國有企業（廣東）和政府控股機構（香港），均屬於“與政府有聯繫的企業”，因此粵港可以參照淡馬錫的做法，組建金融控股公司，全面統籌軌道交通的融資和運作。在此基礎上，也可以考慮成立類似的機構參與港珠澳大橋和其他的大型跨境基礎設施項目，並吸納社會資金參與，按照市場方式進行管理和運營。

13· 珠三角軌道交通規劃應體現珠三角都會區視野。珠三角軌道交通規劃，目前還局限於廣東範圍之內，粵港還是獨自規劃，未能從珠三角都會區的視角統籌珠三角的軌道交通。粵港澳有必要也有條件共同規劃珠三角都會區的軌道交通系統，以前瞻性的戰略視野，充分考慮到 20-30 年後的粵港澳經濟、社會、民生整合的可能出現的情況和需求，共同打造珠三角都會區世界級的軌道交通系統。比如軌道交通要充分考慮跨境口岸的銜接，要充分考慮五大空港的連接等。

8·8 加快港珠澳大橋建設打通珠江兩岸

14· 儘快啓動港珠澳大橋的建設。本報告強烈建議港珠澳大橋的建設需要儘快啓動。港珠澳大橋的戰略意義在於打通珠江東西兩岸，使香港的經濟輻射延伸至珠江西岸，在一定程度上解決珠江東西兩岸發展不平衡的問題；粵港澳要從務實的角度出發，妥善解決港珠澳大橋規劃建設和管理中出現的問題，促成大橋早日開工建成，不宜因為待議問題的存在而影響港珠澳大橋的建設；珠三角都會區的公共基礎設施建設是一個涉及不同層面和方面的大型工程，通過港珠澳大橋的共同建設和管理，參與各方可以積累許多合作方面的經驗，為今後的合作奠定良好的基礎。此外，從未來 20—30 年珠三角都會區人流和貨流總量規模以及人貨流動的頻率和密度看，虎門大橋、港珠澳大橋，以及規劃中的跨江軌道交通以及論證和研究中的深中大橋或隧道，可能均不能滿足未來的需求，因此在未來有多條跨江通道的可能性是存在的，對此要早作打算。

8·9 粵港澳共同規劃開發珠海橫琴島，帶動珠江西岸發展

15· 粵港澳聯手開發珠海橫琴島。珠海橫琴島是珠三角都會區難得的一塊尚未完全開發、又極具價值的“處女地”。但是由於澳門產業的特殊性和經濟帶動功能的不足，以及珠江這一自然屏障阻隔導致的香港難以充分發揮輻射作用，橫琴島的開發進度十分緩慢。因此，一方面，要儘快建設港珠澳大橋，以使港資、港企、港人更便捷地進入珠海。另一方面，橫琴島需要粵港澳三地攜手共同開發，目前迫切需要強化香港的參與力度，吸引香港財團參與。通過橫琴島的開發，達到珠三角東岸和中部兩個都市區共同帶動西岸都市區發展的良好格局。橫琴島的開發，需要巨額資金，也需要高水平的整體規劃和引進國際大的項目，僅靠珠海市一己之力難以擔此

重任，應該由廣東省政府牽頭，聯合香港和澳門政府以及大的財團，通過舉辦論壇、招商推介、組建特定的機構等方式，面向國際招商引資，全面深入地介紹橫琴島的特殊優勢，尤其需要充分利用香港這個國際平臺，不僅需要調動香港各界參與的積極性，還需要借助香港廣泛的國際網絡吸引國際財團，將橫琴島建設成爲世界級的服務產業和高素質的生活區。

16· 打造珠三角都會區西部海岸休閒帶。就珠三角都會區而言，未來 20—30 年將會有超過 5000 萬的人口，社會和個人財富的雄厚將使該區域具有驚人的消費能力，從長期發展戰略來看，橫琴島和珠江西岸地區的發展重點應該是消費服務業，應該成爲世界級的商務休閒度假消費中心。因此本報告建議，橫琴島應重點發展休閒娛樂和商務度假以及生態產業園區，與澳門的博彩業和會展（主要是會議產業）形成功能互補，錯位發展。重點發展高爾夫和特色餐飲以及體驗式休閒旅遊。整合粵港澳生活服務業鏈，發揮三地協同效應。隨著港珠澳大橋的貫通，香港與珠三角西岸聯絡會更加緊密，將爲橫琴島的生活消費服務業創造更多的市場需求和發展空間。港珠澳大橋開通，將會形成香港迪斯尼主題旅遊園區—澳門旅遊博彩—橫琴商務休閒這樣一條生活、消費服務產業帶，也就是珠三角西部海岸休閒產業帶。這一從香港到澳門到珠海的珠三角西部海岸休閒產業帶，將以其特色鮮明的生活消費服務業，提供休閒度假娛樂餐飲等多業態的服務而吸引世界各地的客流。

8·10 成立委員會統籌珠三角區域海空港的協作與發展

17· 組建珠三角都會區港口協作委員會。珠三角都會區的港口建設與發展，需要體現國家戰略。港口設施不同於一般的市政建設，屬於國家戰略性設施，在國民經濟發展中起著基礎性作用，對於區域和全球範圍內的資源配置意義重大。珠三角都會區的港口之間既存在競爭，也存在合作。關於組建珠三角都會區港口協作委員會的提議由來已久，但時至今日仍停留在概念階段。著眼於珠三角都會區港口的發展現狀以及未來面臨的挑戰，組建港口協作委員會統籌港口的發展，已經成爲一種迫切的現實需要。在這方面，美國紐約—新澤西港區管理委員會是一個直接借鑒的案例。儘管該委員會從建立到發揮作用歷經多次反覆和波折，但最後則形成了一種典型的區域合作模式。珠三角都會區應該借鑒紐約—新澤西港區成功的合作模

式，組建珠三角港口協作委員會，統籌協調港口群海岸綫資源的規劃、開發，協調收費標準和專業分工，共享信息資源、後勤保障和技術資源，統籌規劃港口集疏運系統，建立江海聯運、海鐵聯運，協調陸路港及中轉樞紐建設等重大事項。

18·組建珠三角都會區空港管理委員會。珠三角都會區五大機場各有優勢，只有保持并發展這種優勢，才能提高珠三角都會區空港和機場的整體競爭力。到目前為止，應該說珠三角都會區內機場的競爭是良性的，具有互補與協同效應，近年來五大機場的經營均有增長就可以證明。即便在這種情況下，珠三角都會區也有必要組建空港管理委員會，更好地提高協作和合作水平，并有效應對未來可能出現的危機和挑戰。珠三角都會區空港發展需要解決和麵對的問題是：如何更有效地統籌協調珠三角都會區的機場和空域，協調珠三角五大機場和民航總局，爭取擴大珠三角空域使用空間；協調珠三角五大機場之間的分工協作，更有效地進行錯位發展；應對台海因為“三通”可能出現的變局，把握機遇，進一步密切珠三角都會區與臺灣的經濟往來和關係。規劃建設機場之間的交通基礎設施，如連接珠三角都會區五大機場的軌道交通，并與相關軌道幹綫接駁，以促進機場之間的要害更加自由便利地流動等。組建珠三角都會區空港管理委員會，可以借鑒倫敦都會區空港管理的模式和做法。目前珠三角地區航空運輸市場還處於快速增長階段，不同層次的航空運輸需求為各機場獨立發展提供了充沛的客貨來源，各機場目前都還有相對比較充裕的市場發展空間和協作回旋餘地，這可能會暫時遮蔽某些問題的存在以及競爭的尖銳化和白熱化，但如果等到機場之間的矛盾非常尖銳的時候再開始進行協調，將使協作成爲一種不得已的被動合作，合作成本也將大大增加。因此，儘快組建珠三角都會區空港管理委員會，是著眼於未來發展的戰略選擇。

8·11 以通用“八達通”促進粵港澳民衆生活消費一體化

19·推動“八達通”在珠三角都會區互聯互通。只要有邊境和海關的存在，珠三角都會區的要害流動就不可能達到絕對的自由和無障礙，因此要素流動的改善空間永遠存在。從社會民生的角度，可以重點推動香港“八達通”在珠三角都會區的互聯互通，尤其在廣東地區的廣泛使用。推動八達通在珠三角都會區的互聯互通，可以方便港人北上消費，但意義不僅限於此，

八達通的發行量差不多是香港常住人口的兩倍，可以斷定很多經常往來香港的內地人也持有八達通，但是這些八達通只能在香港使用，回到內地就處於休眠狀態，不僅造成消費的不便，也造成資源的浪費。目前八達通進入珠三角，已經不存在政策和技術上的制約。目前，八達通正在與深圳通探討合作事宜，八達通與深圳通的互聯互通涉及到主要問題，一是系統改造需要巨資，二是政策方面的瓶頸，三是匯率結算需要協調，解決上述問題，比較有效的方法可能是，香港八達通公司和深圳通公司合作，在深圳通系統內發行“深圳八達通”，這在技術上可以實現。成功之後，八達通公司還可以和廣州“羊城通”合作，發行“羊城八達通”，從而使八達通實現互聯互通，并在此基礎上實現股權的交叉持有。

20· 推動珠三角都會區人員便利通關。在所有要素流動中，人的要素流動是最關鍵的。因此，有必要在加強通關的基礎設施硬件建設的同時，改善通關的“軟件”，即推動珠三角都會區人員簡便通關，提高通關效率。具體可採取如下措施：第一，逐步放開在廣東居住的居民的戶籍限制，可以憑身份證在當地辦理旅遊和商務簽證，為方便管理，可以對簽證申請進行必要的資格審查。第二，電子通行證通關不僅既便捷，又安全，還節約資源，應該成為全國與港澳通關的主導方式，應在珠三角都會區先行試點，成熟完善後推廣到全國。第三，逐步放開對廣東居民赴港的限制，有條件分步驟實現粵港之間的人員雙向更便捷進出，改變粵港之間人員流動的單向形態。第四，適應通關人流和車流的變化和需求，加快跨境基礎設施規劃與建設，構建以軌道交通為主的跨境公共交通工具體系，通過提供綜合交通工具實現通行的便利化，使通關通行更加便利。第五，通過減免都會區內的路橋收費，降低車輛和人員通行成本，同時運用技術手段實現口岸通關的高效率化。通過提供配套服務（如教育和醫療）加快都會區生活一體化。通過實行傳媒（如電視）的相互覆蓋實現信息的共享和互通等。

8·12 加強規劃協調和環境保護謀求區域持續發展

21· 努力將“綠色大珠三角地區優質生活圈”列入國家“十二五”環保規劃，令珠三角都會區成為國家環保治理的典範

“綠色大珠三角地區優質生活圈”的合作構思在今年八月舉行的粵港合作聯席會議第十一次會議上正式確定，廣東省政府環保局對此構想作出正面回

應，并委託環境保護部政研中心與環境規劃院就此進行調研。粵港環境合作從以往的事後環境治理合作，推進至跨區域的監控合作，當前更進展至優質生活。雙方的合作理念出現了較大的突破，從“清潔生產”到“綠色生活”；令粵港從“環境合作”上升至“生態合作”，積極響應了中央政府提出的“生態文明”概念。我們建議在五大方面作出突破，包括制定區域環境合作藍圖和生態發展規劃；轉變區域生態合作概念，從“環境治理”走向“綠色生活”，實現“生產”和“生活”的對接；統一和協調區域環境標準；統籌管理區域污染產業；強化促進生態發展的“綠色生活”。

總的說來，珠三角都會區需要本著“從發展中維護環境，從環境保護中尋求發展”的理念，將環保作為一項發展策略及投資策略，提升兩地的經濟競爭力，并配合國家“十二五”規劃的環保發展方向，將珠三角區域環保合作塑造成國家的先進典範，令整個珠三角區域成為全國實現“生態文明”發展目標的排頭兵，將粵港地區打造成具有國際水準的優質生活圈，完成經濟發展和生活模式的雙轉變。

22· 逐步向珠三角都會區外圍轉移重化工項目。從環境保護和可持續發展角度看，目前珠三角都會區較大的港口均集中在珠江口一帶，如香港、深圳、廣州三大港口都位於珠三角都會區的內圈層，大量的物流運輸帶來了嚴重的污染問題；此外更嚴重的是，在珠三角都會區的核心地帶還有部分重化工產業，這將給珠三角中心地帶的交通、生活安全和環境承載能力造成很大壓力。珠三角都會區的產業佈局，應打破基於地方利益的決策模式，將珠三角都會區作為一個整體綜合考慮。在基礎設施規劃方面，重要的物流節點應該更多安排在珠三角都會區外圍，路網規劃也要與此相呼應，實現人流在珠三角都會區中心，而物流則在都會區外圍，適度實現人貨分離，有效使用空間。因此應該重點發展珠三角都會區東西兩翼的珠海和惠州的港口建設，使其成為珠三角物流的重要節點。重大化工項目也應該安排在珠三角都會區外圍和沿海地區，這樣不僅可以保護珠三角環境，還可以帶動周邊地區發展，首選地則是珠海西部地區和惠州東部地區。2006年6月，由廣東省、中國石油化工集團公司與科威特國家石油公司合作、總投資高

達 50 億美元的巨型煉油項目的廠址初步選在南沙。對於該項目，一直存在較大的爭議，人們關注的焦點是，在珠三角都會區的心臟地帶引進這樣一個大項目，將會對珠三角都會區產生哪些生態環境影響和社會心理影響，這個項目會不會成為珠三角都會區的安全隱患。從將珠三角都會區建設成為宜居城區的角度，從珠三角都會區未來 20—30 年發展的角度，這一項目十分重大，關係到珠三角都會區的生態環境的保護，關係未來珠三角都會區 5000—6000 萬人的福祉。這一項目實施與否，已經超出了廣州一個城市的決策，而成為珠三角都會區共同面對的一個重大問題。這個項目仍然存在調整的空間，不論是珠海高欄港，還是惠州大亞灣港，都具備承接這個項目的條件和能力，只要有關各方就稅收等利益問題達成協議，完全可以將這個項目遷出珠三角都會區的核心地帶。