

# 基于“加法”视角的粤港澳大湾区建设问题研究

杨 英

(暨南大学经济学院,广东广州 510632)

**摘 要:**“粤港澳大湾区”与之前的“粤港澳经济合作”最大的区别是,后者是粤港澳各地均将对方看成自身发展的外部合作对象,而前者则是粤港澳均以整体发展为着力点。目前,关于粤港澳大湾区规划与建设方面的研究文献,呈现两大基本特点及其局限性:一是基本上均以世界上高度一体化且建设较为成功的纽约湾区、东京湾区和旧金山湾区为对标;二是基本上都是通过探索“消除”建设粤港澳大湾区内各异质区约束区域资源整合的障碍,去促使区内有限度整体发展。该文指出粤港澳大湾区只有在运用“减法法则”的基础上,更多地运用“加法法则”,即着力于“寻求、发掘及发挥”这一特点所蕴含的多种优势,才能得到高效发展。

**关键词:** 粤港澳;大湾区;区域潜在优势;规划与建设

**中图分类号:** F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2019)90-0001-06

粤港澳大湾区建设是促进珠三角与港澳三地经济整体共同发展的重要举措。经过长期的合作,粤港澳或珠三角与港澳的经济社会合作及区域一体化已达到相当高的水平。目前粤港澳三地社会经济发展已处于“谁也离不开谁”的高度一体化的状态。在这一区域合作的总体格局下,足可以看出“粤港澳大湾区”与“珠三角与港澳合作”两个概念的不同之处:后者是粤港澳各地均将对方看成自身发展的外部合作对象,着重强调了珠三角与港澳之间在通过相互协调以将三地推向“无缝隙”合作;而前者则是着力于珠三角与港澳地区的一体化抑或整体化发展。为此,一体化发展应该是粤港澳大湾区的规划与建设的核心内容及切入点。继广东省于“十三五”规划将粤港澳大湾区建设作为经济建设的一个重要战略之后,2017年3月中央又将其纳入国家战略。大量专家投入到粤港澳大湾区规划与建设方面的研究,并形成不少文献,为决策层提供依据。但是,目前多数文献的研究还是从“珠三角与港澳合作”,而不是“粤港澳大湾区”的角度研究问题,因而对“粤港澳大湾区”建设的指导意义颇为有限。

## 1 “减法法则”在规划与建设粤港澳大湾区的局限性

区域竞争力是由区域功能而不是区域体量决

定,而区域功能又是由一地各类发展条件以及能有效激发资源开发的可行的举措所支撑的。众所周知,粤港澳大湾区具“一国”、“两制”、“三系”(即存在着三关税区、三种货币和三种法律体系)、“四核”(即圈定有香港、广州、深圳和澳门四个核心城市)、“五枢纽”(有着香港、广州、深圳、珠海和澳门五个立体交通运输、物流枢纽)和“9+2主体”(珠江三角洲9个城市及港澳两个特别行政区)等区域特殊性。这一特点使其在规划与建设初期,面临着存在众多的关于制度及体制难以对接而产生的资源整合方面的摩擦及障碍,自然也拥有着世界上其它湾区所没有的特殊的潜在发展优势。目前,多数关于粤港澳大湾区规划与建设方面的研究文献,呈现两大基本特点及其局限性:一是基本上均以世界上建设较为成功的纽约湾区、东京湾区和旧金山湾区等三大湾区为对标;二是基本上都是运用“减法法则”设定粤港澳大湾区的规划与建设路径,即通过探索“消除”建设粤港澳大湾区由上述特点所产生的约束区域资源整合的障碍,去追求促使其向有限量的可忍受的对接“缝隙”的方向发展,而不是运用“加法法则”着力于“寻求、发掘及发挥”这一区域特点所蕴含的多种优势,去发现并有效塑造具独特功能及竞争优势的大湾区。虽然,与纽约湾区、东京湾区和旧金山湾区等湾区相比较,粤港澳大湾区有不少尚未发掘的区域潜在优势,但当下在经济运行机制对接方面的区域劣势也是十分明显的。如人家的市场是高度一体化的,市场在资源配置中起决定性作用,并不存在市场壁垒,经济要素是自由流动的,区

收稿日期:2018-12-05

作者简介:杨英,教授,主要从事区域经济学及投资经济学的教研工作。

域功能清晰且预期确定。而粤港澳大湾区则是在要素的流动上存在着于可见时间内难以消除的“障碍”(如观念的冲突、经济运行机制互不衔接,办事机制及法律差异、专业资格互认、产业发展机制、跨境及跨货币转换机制等方面的问题等),其中港澳与国际上其它经济体之间经济要素的流动障碍,比与大湾区内部的珠三角之间还少得多。仅着眼于解决这些问题,可能需很长的时间才能达到“一体化”的效果;人家的区域关系是由成熟的市场机制这只“无形之手”高效调节的,而粤港澳大湾区则还处于“行政”与“市场”尚未充分理顺及磨合之中。欧盟虽为不同国家所组成,其市场一体化及通过“申根协议”所营造的经济要素跨国自由流动,也足见其趋利避害的竞争优势。由此可见,仅运用“减法法则”指导规划与建设粤港澳大湾区,再努力也很难望当今世界上建设较为成功的湾区在市场整合资源方面“天然无缺陷”之项背。

## 2 运用“加法法则”规划与建设粤港澳大湾区的总体思路

运用“加法法则”可以既增创其它湾区无法企及的优势,又能有效消除现有发展障碍。高效建设粤港澳大湾区,必须在现行主要靠运用“减法原则”的基础上,更多地考虑采用“加法法则”的方法。所谓运用“加法法则”增创粤港澳大湾区发展新优势,即是根据粤港澳大湾区的区域发展特点,充分寻求、发掘和利用具“一国”、“两制”、“三系”、“四核”、“五枢纽”和“9+2 主体”这一特殊性所潜含的区域优势,为全面提升粤港澳大湾区的区域竞争力塑造其它区域无法比拟的发展环境,以及制定相应可行的竞争策略。目前粤港澳大湾区建设所遇到的许多合作及融合障碍问题,随着区域独特的潜在发展优势的利用及发挥自然会逐渐消失。因此,扬长避短地在采用“减法法则”消除大湾区内部之间的各种经济合作及融合障碍的同时,更多地运用“加法法则”充分地寻求、发掘和利用区域优势,必将是有效地推进粤港澳大湾区建设的理性的选项。反之,一味地作“减法运算”,仅在消除区域劣势上下功夫,最终必定会出现约束粤港澳大湾区建设的关键因素不但尚没法完全消除,区域特殊的潜在发展优势也没能得到有效发掘及利用,进而影响粤港澳大湾区建设的有效推进的状况。

### 2.1 “123”资源整合

所谓“123”资源,是指粤港澳大湾区所具有的“一国”、“两制”、“三系”等特殊性及所表现及隐含的可资利用于优化及促进经济发展的区域特殊条件。这样的资源,在国际上几近是独一无二的。

通过制度创新可以消除制度障碍及营造促进区域合作的制度环境。制度创新的形式按创新来源可分为创设式制度变迁和移植式制度变迁两种(李文涛、苏琳,2001)。通过创设式制度变迁,可以有效发掘粤港澳大湾区“一国”、“两制”、“三系”所潜含的资源,构搭起推进区域资源整合方面有利的体制及机制;通过移植式制度变迁,则能借鉴其它地区的制度及经验,设计出一整套可以结合区情并能促进本区域整合资源的相应的体制及机制。按照“加法法则”,增创粤港澳大湾区的显性及潜在优势,可以从如下几个方面探索:

#### 2.1.1 整合“一国两制”的特殊优势

“一国两制”作为一种创新性的构想,其意义已是显而易见。若能更充分地发掘其优势,相信对处于“一国两制”交汇核心区的粤港澳大湾区建设会大有裨益。有学者(王英津,2012)将“一国两制”看成是一种异质同体结构,即在一个国家共同政治架构的“同体”之下,存在经济、政治、文化、制度等方面“异质”区域的制度安排。在港澳两个特别行政区回归后,不与内地一样实行社会主义公有制及人民代表大会制度,而是继续保持其原有的资本主义经济制度、政治制度、法律制度和司法制度五十年不变。这种“异质”和“同体”虽是一对矛盾,但却能巧妙地处理一个主权国家内部“异质”和“同体”之间的关系,既为港澳继续繁荣稳定提供必要的空间,又能实现国家的统一,以实现异质政体在统一政治架构下的和平共处与共同发展。更为重要的是,通过“一国两制”的安排,让两种不同性质的制度能够通过互动、互学、互引、互融并逐步趋同,并于最终走向“一国一制”。具体做法:一是互相学习和借鉴对方制度与文化的优秀成分,以及促进不同文化和制度模式的交流与互补。如内地可以更多地向港澳特别是香港学习并吸收其在“使市场在资源配置中发挥决定性作用”方面的制度安排及具体做法,以提高发展效率;而作为自由港的港澳则可在宏观调控方面,一定程度上借鉴内地做法,以增强对外部经济的应变能力。二是探索将内地市场潜力大、

劳动力及科技资源丰富及“举国之力”“办大事”体制的优势,与港澳自由港市场机制发达、法制完善的优势相互结合的可行路径及形式。

### 2.1.2 探索并寻求“三系”的交合优势

面对粤港澳大湾区分属三个不同的关税区、使用三种不同的货币及实行不同的法律体系的情况,我们应该通过分析、研究、寻求出相关的应对措施,使之能在更加有效地消除各类经济要素高效流动的同时,转化为促进经济发展的区域特殊优势。具体操作时,推动整个粤港澳大湾区向“自由贸易试验区”转化,并在珠江三角洲地区选择合适的区域建立自由贸易港。

就珠三角与港澳分属三个不同关税区而言,在当前国际贸易与经济合作上出现暂时有悖全球化的“单边主义”及保护主义的环境下,只要能够根据世界经济形势的发展特点,巧妙利用不同关税区优势叠加、互换与整合机制,有针对性地在各关税区边境上建立不同类型的特别产业园区,促使粤港澳大湾区的产业发展及对外贸易与其它区域相比较,有更多的应对选项。

分别使用三种不同货币的粤港澳大湾区,可通过分析欧元区的经济运行及其独特的利弊效应,在不断加强金融监管的前提下,通过 CEPA 补充协议的推进,逐步放开珠三角特别是自由贸易试验区的金融市场及促进珠三角与港澳之间金融市场的互通,从如下两个方面发掘区域优势:一是设计人民币国际化的“路线图”,为人民币国际化的推进作有益探索。其中,特别是将香港建设成进行各类资本账户改革开放以推进人民币国际化的试验地。如发挥香港资金可自由流动的优势,逐步开放内地各种资本账户,持续进行人民币产品创新等境外人民币业务,加大力度推进 QDII、QFII、沪港通、深港通、债券通、基金互认等业务的先行先试,通过全球最大的离岸人民币中心建设,提升香港金融市场在国际金融市场上的“能级”(杨英,2018)。与此同时,粤港澳大湾区还可利用自身熟悉国内外市场方面的相对竞争优势,在国内资源全球优化配置、加强内地与香港、内地与海外金融市场衔接、资本长期稳健互动、信息互通、甄别各类潜在风险和机会的过程中发挥桥梁作用。二是为大湾区经济协调、稳步及健康发展优化金融环境,将其建成为内地企业融资、提供资金以及帮助海外投资者进入国内市场,也即内地企

业“走出去”和国际投资者“引进来”的主要平台。

就分别使用三种不同法律体系的情况而言,粤港澳大湾区可以利用这里多种法律体系交汇的区位优势,有意识地培育能为不同法律体系适应区进行交叉服务的咨询机构及综合性法律人才,既为不同法律体系适应区提供相向的市场拓展进行专业服务,也可为优化粤港澳大湾区法律环境创造条件。

### 2.2 “45”资源整合

所谓“45”资源,指的是粤港澳大湾区中区域经济发展中已形成的“四核”和“五枢纽”等有利于区域经济发展的良好的产业与经济发展基础及高水平的交通物流体系基础。由于区域利益的独立性及不同区域的利益目标函数的差异,粤港澳大湾区建设必须避免各区域主体走进“囚徒博弈”困境及“公地悲剧”困境(王再文、李刚,2009)。其中,“囚徒博弈”困境表现为各地方政府扮演地方管理者和区域合作参与者两种角色,即既当辖区内公共利益的代表,又当本辖区内公民利益的代表,造成其具有“经济人”特质,因而在信息不对称的情况下,于区域合作中“趋利避害”,实施“理性微观抉择必然会导致非理性宏观结果”的“先利己而后利他”的博弈策略。“公地悲剧”困境主要表现在,面对许多资源(如水资源、大气资源及生态资源等)的使用均不具备排他性,使区域中的某一地方政府实施对自然资源保护性措施,仍无法保证促使及阻止相邻地区也采取同样的保护性措施,分享实施该措施所带来的收益;其因减少自然资源的使用量而受到损失时,不仅无法得到合理的补偿,反之还会给那些不限制使用资源的地区带来额外收益(陈瑞莲、张紧跟,2002)。为此,整合这些资源必须在追求整体利益最大化的基础上,以寻求粤港澳大湾区内各经济主体利益目标函数的“最大公约数”作为基本着力点。

#### 2.2.1 明确四个核心城市的发展定位

与纽约湾区、东京湾区和旧金山湾区均各只有一个核心城市的情况不同,粤港澳大湾区有着四个不同规模及特点的核心城市。结束粤港澳大湾区四个核心城市各自为政的状况,依托“一国两制”的有利条件,并且构建促使其在政府宏观指引下,在发达的市场经济机制上进行合理明确的分工与协作,共同担当发展责任,打造互利共赢的大湾区价值链,可以形成整体规模及结构方面的核心区域竞争力优势。其中,理顺珠三角与港澳之间的关系是核心问



题。就目前情况看,香港、广州、深圳和澳门四个城市的区位呈钻石形结构之势。香港是一个国际性多功能中心和世界一线城市,深圳是南中国地区金融中心、区域中心城市、创新之都、内地一线城市,广州是华南地区物流、交通、教育文化、医疗中心、内地一线城市,而澳门则是世界知名的博彩旅游城市(国家“十三五规划纲要”将澳门定位为世界休闲旅游中心)。这四个核心城市之间不是从属关系,应该更好地利用这里市场经济基因活跃、平等协作精神基础好且有序相互竞争生态较完善的条件,以市场为主要着力点发挥各个核心城市的特长,促进各自综合实力增长。因此,粤港澳大湾区不会有唯一的中心,而应该是多中心。广州、深圳、香港、澳门都可以是粤港澳大湾区经济发展的中心,甚至珠海也有可能发展成大湾区的区域性中心,它们各自承担着不同的功能和使命。处理好它们之间的关系绝对不是谁支配谁的问题,而是在它们之间如何做到相互合理分工与协作。当前,如何更客观地认识及充分利用港澳自由港发达的市场经济体系以及香港发达的国际性多功能经济中心地位,构建以香港为龙头、四个核心城市在分工明确又相互协作的基础上共同支撑发力的地域经济体系,是解决此问题的关键着力点(杨英,2016)。

### 2.2.2 系统建设以五大立体交通物流枢纽为骨架的网络体系

粤港澳大湾区中的五大立体交通物流枢纽中,2018年有深圳、香港和广州3个港口继续位列世界集装箱吞吐量十大港口之中(分别居第四、六、七位),而香港及广州两个机场也维持位于世界最繁忙国际化机场行列(其中香港居第四位);河运、高铁、城轨及高速公路成网。但多“龙头”的区域经济体系中,自然会存在着多主体之间的各种“博弈”行为并影响区域经济的有序发展。整合这些有利的基础设施条件,统筹规划并布局粤港澳大湾区基础设施及产业,促使这一地区的基础设施建设体系化,构建以香港维多利亚港为龙头及以香港赤鱗角国际机场和广州新白云机场为双核心的国际性海空立体航运中心,建设亚太地区最繁荣发达、最有活力的经济区、现代流通经济圈及重要的经贸合作平台指日可待(杨英,2014)。港珠澳大桥在注入“加法法则”之后,其于粤港澳大湾区及其立体交通物流体系的建设中的作用将可以更为有效地发挥出来。

## 3 运用“加法法则”,发掘区域潜在优势,促进粤港澳大湾区高效建设的对策措施

运用“加法法则”“发现、发掘和发挥三地间多种优势”进行粤港澳大湾区建设,必须采取如下的对策措施:

### 3.1 树立“粤港澳大湾区”整体观念

从“粤港澳经济合作”到“粤港澳大湾区”的概念的转变,反映了粤港澳三地关系已由原来的互为“外部合作对象”切换到致力于共同发展及整体发展上来。这要求粤港澳大湾区的规划与建设,必须树立整体发展观,在“一国两制”的前提下,进行符合“加法法则”要求的制度创新及出台相应的政策措施,以具体指导实践,再也不能在珠三角与港澳之间,以至珠三角内部各城市之间划定妨碍经济联系的“楚河”“汉界”。若粤港澳大湾区内各地方,因“一国”、“两制”、“三系”、“四核”、“五枢纽”和“9+2主体”这些区域特殊性,而存在着约束湾区增创区域优势及经济整体发展的障碍,便说明粤港澳大湾区的规划与建设的整体意识及整合力度尚未达标。

### 3.2 系统研究整合区域潜在优势

粤港澳大湾区必须着力于发掘“一国”、“两制”、“三系”、“四核”、“五枢纽”和“9+2主体”等的区域潜在优势。对此,本文仅对这方面的问题作方向性的讨论。要有效发掘粤港澳大湾区这一潜在优势,更好地推进粤港澳大湾区建设,必须对本区域各类显性及隐性的资源,作系统的深入的摸查、梳理及分析,探索发掘这些现实优势及潜在优势的开发方案(特别是叠加不同制度及体制功能区域的优势的开发模式及方案),以及所涉及的各级政府的管理体制及机制模式设计的相关建议等等。

### 3.3 促进经济运行机制对高效对接

厘定政府与市场边界,促进三地经济运行机制的交融及高效对接,是融合建设粤港澳大湾区各种竞争要素并形成区域特殊潜在优势的基本前提。具体做法:一是港澳特别是其中的香港作为卓有成效的自由港,其发达的市场机制应于发展中进一步优化及完善。珠三角应加快贯彻落实十八届三中全会“使市场在资源配置上发挥决定性作用”精神的步伐,推进及积极培育市场的改革,以在经济运行机制上主动与港澳对接。加快珠江三角洲的三个自由贸易试验片区在“自由贸易”方面的试验及对成功体

制的复制、推广进程,并适时将三个片区转化成“自由贸易港”将是最为基础的做法(杨英,2016)。二是加大力度尽可能地消除粤港澳各资本市场及商品市场逐步走向一体化方面的体制障碍。三是共同探索人力资源自由流动的基本机制。其中,特别要结合目前国家拟为企业减负的契机,将已在深圳前海及珠海横琴推行的“港人港税”、“澳人澳税”政策做实、推广至整个粤港澳大湾区,切实降低企业的整体税负,并参照“申根协议”逐步构建粤港澳大湾区内部人员流动的“互免签”机制。四是粤港澳大湾区各地区之间,除继续加大力度促进“互惠互利”外,更为重要的是必须尽快形成信息互换、监管互认、执法互助、要素互流(积极寻求经济要素向流动不断自由化的方向推进的逻辑途径)的“四互”工程建设,以促使大湾区一体化发展进程。

### 3.4 科学引导粤港澳大湾区分工与协作体系建设

从一体化发展的视角探索粤港澳大湾区中港、穗、深、澳四个核心城市,以及港、穗、深、澳、珠五大交通物流枢纽的分工与协作定位及机制问题,以增创大湾区内部城市的协调优势及产业间的互补、叠加优势。这一问题涉及中心城市及产业定位,到底应该由规划确定,还是由市场或其它机制确定?若由规划确定,其定位应该包括哪些内容?规划的细化程度怎样?等等问题。有关部门必须尽快组织专家对此问题进行系统研究。本人认为,由于当今世界正处于转型期,在经济发展面临较大不确定性的当下,作为国家战略的粤港澳大湾区发展规划宜粗不宜细,以便使粤港澳大湾区建设能更好地契合发展大势,充分发挥市场的积极作用,适应发展环境的变化。

### 3.5 构建高层次及多层次的协调机制

粤港澳大湾区存在的“一国”、“两制”、“三系”,以及珠三角内部各地开放层次差异性大等多种“制度及体制功能性区域”的区域特征,使其系统建设的推进涉及的问题颇为复杂,任何单一层级的政府都难以独力面对并解决。为此,构建高层次及多层次的协调机制显得十分重要。目前,已有从国家层面成立由国家级领导人任组长、粤港澳三地首长和国务院各部委负责人为成员的粤港澳大湾区规划与建设领导小组,以便国家对涉及广东与港澳之间在推进区域经济一体化方面的问题,进行指导、协调及管理。与此同时,要优化粤港澳三方现有的合

作机制,即将现分属于粤港及粤澳的高层会晤、联席会议制度、专责小组等粤港及粤澳合作统筹机构整合成“粤港澳合作联席会议及工作机构”,按照粤港、粤澳合作框架协议要求适时举行粤港澳高层会晤,研究重大合作事项,达成战略性共识、形成合作纲领性文件、指导和推动合作的开展,以促使这一机制更具整体性(杨英,2014)。此外,要组织研究成立粤港澳大湾区银行、粤港澳大湾区法院、粤港澳大湾区各类行业协会等机构或组织,以至探索共同货币“湾元”等的可能性及可行性,为粤港澳大湾区经济建设的全面整合奠定更为坚实的基础。

### 参考文献

- [1] 陈瑞莲,张紧跟. 试论区域经济发展中政府间关系的协调[J]. 中国行政管理,2002(12).
- [2] 李文涛,苏琳. 制度创新理论研究述评[J]. 经济纵横,2001(11).
- [3] 王英津. 从“两德模式”看“一国两制”港澳模式:优势、特色及评价[J]. 学术探索,2012(10).
- [4] 王再文,李刚. 区域合作的协调机制:多层治理理论与欧盟经验[J]. 当代经济管理,2009(9).
- [5] 杨英. 基于市场路径的粤港澳区域经济一体化研究[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2014(5).
- [6] 杨英. 新时期粤港澳经济更紧密合作的基本趋向[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2016(4).
- [7] 杨英. 广东自由贸易试验区基本建设思路研究[J]. 中国发展,2016(4).
- [8] 杨英. 从“超级联系人”角度论香港经济发展定位[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2018(4).
- [9] 杨英. 运用加法法则发掘大湾区潜在优势[N]. 南方日报,2018-10-19(2).

# A Research Based on "Addition" View of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Construction

YANG Ying

(School of economics, Jinan University, Guangzhou Guangdong Province 510632, China)

**Abstract:** The biggest difference between Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and Guangdong, Hong Kong and Macao Economic Cooperation Zone is that the latter treats three places as external partners of their self-development, while the former takes overall development as the focal point. Currently, literatures on planning and construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area shows two basic characteristics and its limitations: the first characteristic is cities in this area benchmarked New York Bay Area, Tokyo Bay Area and San Francisco Bay Area which are highly integrated and successfully constructed; the second characteristic is basically using exploration to remove obstacles which restricts regional resource integration produced in construction of heterostructure area of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, to promote the overall development of the region limitedly. This essay points out that Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, based on using "subtraction rule", and only by putting more emphasis on using "addition rule", which focuses on the advantages of "seeking, discovering and developing", can get efficient development. This paper also discusses the general idea of planning and constructing of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area with the "addition rule". This paper points out some policy suggestions, including building a concept of wholism of "Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area", systematic study of integrating regional potential advantages, promoting economic operational mechanism docking high efficiency, scientifically guiding the construction of division and cooperation system in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and building a high-level and multi-level coordination mechanism.

**Key words:** Guangdong, Hong Kong and Macao; Greater Bay Area; regional potential advantages; planning and construction