

大灣區規劃發布 5 周年的回顧與展望

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2024 年 2 月 28 日

2019 年 2 月，國家公開發布《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃》），至今已有 5 年。雖然 5 年期間香港經歷了社會風波及新冠疫情等大事件，但如今站在 5 周年的時間節點，仍然值得做一番回顧和總結，同時也基於此來展望大灣區未來發展的關鍵突破口。

談及粵港澳大灣區的發展，首先要理解國家設計大灣區規劃的初衷。其實在有「大灣區」這個概念之前，這塊區域被稱為「大珠三角地區」。「大珠三角」源自「珠三角」的地域概念，當時的珠三角地區就是今天大灣區的 9 個內地城市（廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶），所謂的「大珠三角地區」則是「9+2」，即這 9 個城市再加上香港和澳門。

既然地理區域都一樣，為什麼不再沿用「大珠三角」的叫法，而是另創「粵港澳大灣區」這一名字呢？這背後其實反映了國家深刻的戰略考慮。

在大珠三角「9+2」的概念下，廣東的 9 個內地城市是主體。而港澳的「2」則是拓展增加的兩個特別行政區。雖然「粵港澳大灣區」看起來的地理區域仍是「9+2」，但其戰略思維則完全不同，其中蘊藏了兩個重要的含義。

中央冀為香港創腹地

一是大灣區的戰略目標是希望在兩種社會制度、三個關稅區、三種法律體系和三種貨幣的背景下推動區域一體化，解決粵港澳之間都市群整合及協同的問題。考慮到澳門體量較小，所以大灣區的核心實質上是粵港合作關係。這就與「大珠三角」的概念有明顯區別。

從中央的角度，推動「粵港澳大灣區」的一個重要目的，是希望為香港創造一個聯繫更緊密的腹地。這其實與當時香港所處的內外部環境有關。過去中央領導人每次來香港視察時，都會提到「香港要解決深層次矛盾」。除了政治層面的矛盾，香港的「深層次矛盾」突出表現在兩點，一是經濟結構和就業市場之間的矛盾，二是土地供應和房屋需求之間的矛盾。實際上中央已經看到這些矛盾靠香港自身難以在短時間內徹底解決，所以有意通過大灣區的城市群整合為香港創造更廣闊的腹地。它既是增加就業機會、推動經濟發展的腹地，也是拓展生活空間的腹地，兩者都針對性地着眼於香港當時的深層次矛盾。所以從這個角度看，打通香港和廣東之間的壁壘，使香港能夠

更好地與腹地相連接，是整個粵港澳大灣區規劃中最核心的目標之一。

從幾份涉及大灣區的中央關鍵文件的鋪排看，也能夠感受到中央的良苦用心：在 2017 年中共十九大報告、2021 年國家「十四五規劃」以及 2022 年中共二十大報告中，談到「長三角」、「京津冀」等區域時是在經濟發展的章節，唯獨「粵港澳大灣區」的部分是放在港澳台章節進行闡述的。由這種鋪排可見，大灣區的規劃很重要的目的是為了港澳，尤其是為了香港。

同時，另一個《規劃》中值得注意的是使用了「灣區」的概念。選擇灣區這個概念就是要與世界另外三個最重要的灣區都會圈對標，即紐約、東京和三藩市灣區。所以《規劃》的另一個目標是將粵港澳大灣區培育成具有世界影響力和領導力的都會圈。

這個目標又恰恰是在當前中國崛起的大背景下考慮的。工業革命近三百年來，如果不算規模較小的區域，全球真正實現現代化的人口主要是英語系的五眼聯盟、歐盟以及日本，加起來其實只有約 10.5 億人口。而中國一國就超過 14 億人口，這意味着如果中國實現現代化，就比工業革命以來全世界範圍內實現現代化人口的總和還多。所以曾經有英國歷史學家評論道，中國的現代化是人類工業革命以來最重要的歷史事件，而且這個體量之巨大對整個世界體系的影響也是極大的。在這樣一個改變世界體系的過程中，中國需要有兩三個在全球具有領導力的都市核心區。所以選擇紐約、東京和三藩市灣區作為參照，也是因為這三大灣區分別在金融、高端製造、創新科技三方面具有全球領導地位。國家將粵港澳以「灣區」的概念進行定位，實質上也是希望粵港澳大灣區能發展成為在產業領域有全球領導力的核心區域。

過去五年雖然經歷各種事件的干擾，但是大灣區的發展步伐沒有停滯，並取得了實質性進展。從微觀小事看，原本港人即使到內地也很難在內地銀行開設人民幣戶口，但現在他們甚至可以不進內地，僅在香港就可以實現見證開戶。這正是因為有了大灣區規劃，包括民生在內的許多領域取得了突破成果。

從宏觀大局看，5 年來大灣區在制度設計上最大的突破是廣東和澳門之間的橫琴深度合作區。雖然大灣區是一個人流物流來往非常密切的區域，但在區域內兩種制度、不同貨幣以及關稅區的存在客觀上給區域整合築造了壁壘，是大灣區發展的最大挑戰。儘管過去各地之間也有合作，但更多是物理拼盤式的。橫琴卻實現了兩制融合的化學反應式的突破：它不僅首次試驗了「一線放開、二線管住」的貨物管理模式，更創造性地採用共商、共建、共管、共享的「四共同」新體制。這種創造性設計的目的是希望在特定區域把兩個制度的優勢結合起來，實現 1+1 大於 2 的效果。儘管橫琴目前在具體操作層面也遇到了挑戰，因為「四共同」模式需要兩地官員合作運作，中間少不了磨合環節。但這種體制創新本身而言，已經是 5 年來大灣區最大的制度性突破。未來香港和廣東的合作，雖然不一定要照抄橫琴的設計理念，但確實可以認真借鑑參考橫琴的經驗。

推進五方面更好發展

如今進入第二個 5 年，在大灣區現有成績的基礎上，應如何推動其未來更好的發展呢？可以重點推進五個方面的工作。

第一，充分借鑑橫琴方案及其實踐經驗，在粵港合作中探索新的發展模式，特別是藉助現有的粵港重大合作平台，嘗試制度創新來豐富新時代下「一國兩制」的新實踐。譬如，前海合作區是粵港較早的重大合作平台之一，在其從 15 平方公里的基礎上擴區後，未來有了新的發展空間。位於其合作區北部的海洋新城是一塊相對完整和較封閉的區域，可以考慮參考橫琴方案設立一個境內關外合作區，並創新性地由香港和內地兩邊共同注資成立運營管理公司，以企業運作的形式實現開發機制和管理模式上的共同開發、共同管理、共享成果。

河套深港科技創新合作區也是一個重大的粵港合作平台。目前，河套雖有「一河兩岸」、「一區兩園」的說法，但河套的深港園區實際上還是處於一種「各有各管」的狀態。雖然目前的港深創新及科技園由深港雙方各自提名董事，深圳園區亦已預留部分樓宇由香港科技園公司承租、採用「港式管理」，但這些安排實際上也是深港兩種模式「平行發展」，而並非真正意義上的融合發展。建議河套也可以仿效橫琴的做法，實現兩邊園區的一體化管理，在一個共同的管理機制之下運作，同時通過共同招商來吸引國家實驗室、龍頭科技企業的大型國際研發中心跨園區布局，推動河套高質量發展。

第二，積極推動高水平的產業協同合作，特別是在創新科技和金融領域。特別是在創科方面要加大科技成果轉化力度，推動企業增加研發投入。目前香港一方面科研開支佔 GDP 比重小，僅有 0.92%，大幅低於深圳的 4.93%和整個中國內地的 2.23%。另一方面科研開支結構不合理，特區政府所投入的科研資金佔總開支近 50%，而其他創科產業較強的國家和地區都是企業投入為主。由於香港自身的產業力量弱，本地企業對科技應用的需求不大，因此有必要藉助大灣區內地城市的廣闊腹地，創造條件給內地科技企業和本港的大學及科研機構合作，利用內地科技企業投資推動優質科研成果商業化。同時要加快推動要素的跨境便利化流動以及規則對接。推動進「七通一平」。爭取在大灣區早日實現人員、車輛、貨物、資金、訊息、數據、生物製品七項互通，拉平個人和相關企業的稅率。

第三，擴展交通基礎設施和新型基建網絡的互聯互通，在硬件完備的基礎上推進通關等「軟」層面的政策配套。港珠澳大橋現在的使用率並不如預期般理想，其中一個原因是配套的政策還不夠到位，比如跨境巴士司機的資格互認還不暢通，人員汽車的通關便利程度不夠高。未來也需要在硬件聯通的基礎上，加快推進配套的各類規則銜接暢通。

第四，加強公共服務和社會政策的協同，擴大稅務、養老、醫療等領域合作，構建共同的生活家園。比如，考慮擴大香港長者醫療券在內地醫院的使用範圍，為港澳居民在內地申領養老金建設暢通渠道等。

第五，高質量推動北部都會區發展，令其成為香港融入國家發展大局和大灣區的關鍵平台。