

道 守 論

第一章

國家為什麼要制定 粵港澳大灣區城市群戰略

方舟

一國兩制研究中心研究總監

在過去的二三十年裏，粵港澳地區是中國經濟增長的核心引擎之一，與長三角、京津冀一起構成了中國經濟發展的三大核心區域。但是正由於國家力主發展城市群，使珠三角這一傳統經濟中心在過去幾年的國家經濟佈局中地位相對下降，尤其是國家在十三五規劃中列出了三個重要區域空間規劃，分別為京津冀協同發展、長江經濟帶和一帶一路，使粵港澳地區似乎在整個國家規劃中失去了原有地位，對廣東來說也大大加深了其危機感。

2017年3月，國務院總理李克強在《2017年政府工作報告》中首次提出了「粵港澳大灣區」的概念。此後，國家主席習近平在多個場合提出要落實粵港澳大灣區城市群規劃，並在黨的十九大報告中再次將建設粵港澳大灣區作為全面準確貫徹「一國兩制」、維護港澳長期繁榮穩定的重要策略。

國家之所以在這時提出粵港澳大灣區規劃，背後有其深刻的背景和意義：一方面，粵港澳大灣區規劃是當下國家城鎮化發展進入新階段的歷史節點上一項綜合考慮的國家戰略；也是國家隨着綜合實力提升，積極參與國際事務，主導重構國際政治、經濟新秩序的战略考量。另一方面，國家也希望通過粵港澳大灣區規劃解決目前港澳發展所面臨的內部深層次經濟、社會矛盾，促使人心回歸。要研究粵港澳大灣區，我們首先要對它有全面的了解。

粵港澳大灣區是中國城鎮化進程中的重要戰略選擇

粵港澳大灣區這一概念從雛形到成熟經歷了二三十年的發展歷程，這也是伴隨着中國城鎮化大戰略不斷調整的進程。早在上世紀80年代，大城市膨脹導致許多大城市面臨公共產品不足和公共服務壓力過大的困境。城市的公共服務如交通、教育、醫療等方面的增量跟不上城市面積和人口規模，使大城市患了嚴重的「城市病」，中國政府當時將城鎮化方向確立為小城市和小城鎮為主。國家曾在制定六五計劃（1981—1985）時提出「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市」的要求；在此後的八五計劃中則更進一步提出要「嚴格控制大城市規模」和建設「具有地方特點的新型鄉鎮」要求。

但過去20年的實踐證明，大家用腳投票的結果是流動人口最終還是流向大城市，尤其是北上廣深等特大城市。之所以出現這種情況，是因為當下中國城市發展還不均衡，大城市所能夠提供的個人發展潛力、就業崗位、工資水平、教育醫療等各方面公共服務水平遠不是小城市和小城鎮能夠比擬的。小城市和小城鎮由於規模太小，無力承擔大型基礎設施建設，無法提供大量、優質的公共服務，就業機會也相對較少，因此以小城市吸引就業人口的方針在實踐中比較困難。

圖 1.1 中國城市群發展的主要軸線



圖片來源：一國兩制研究中心。

從十一五規劃（2006–2010）開始，國家關於城市化的方針策略有了明顯的改變，以城市群為主要載體，提出：「堅持大中小城市和小城鎮協調發展，提高城鎮綜合承載能力，把城市群作為推進城鎮化的主體形態，逐步形成以沿海及京廣京哈線為縱軸，長江及隴海線為橫軸，若干城市群為主體，其他城市和小城鎮點狀分佈的城鎮化空間格局。」國家意識到單靠小城鎮很難實現國家現代化進程，所以開始採用新模式——即城市群。今天中國規劃的城市群，是以一至三個大城市或者特大城市為核心，在半徑約 300 公里範圍內，形成一個由十幾個大中小城市共同形成的城市組合群。城市群間依靠高速公路、高速鐵路和城際鐵路串聯起來，形成一小時至兩小時的生活工作圈，使城市群內部各區域間的發展相對平衡。從 2008 年國家頒佈《珠三角改革發展規劃綱要》開始到 2017 年年底為止，國家已經頒佈了 19 個城市群規劃，不久後可能還將推出兩至三個新的城市群規劃。

這些城市群將成為未來中國城市化和經濟增長的主要動力和來源，它們的人口規模至少在三千萬以上，與當年「亞洲四小龍」的韓國與台灣的人口規模與城市體量相若，這也意味着未來中國內地可能出現十幾條類似的「小龍」，會對中國經濟發展產生重大推動作用，並將重塑全球經濟增長方式和世界國際經濟格局的面貌。

在城市群分佈上，國家在十三五規劃（2015–2020）中提出：「堅持以人的城鎮化為核心、以城市群為主體形態、以城市綜合承載能力為支撐、以體制機制創新為保障，加快新型城鎮化步伐。優化城鎮化佈局和形態，構建以陸橋通道、沿長江通道為橫軸，以沿海、京哈京廣、包昆通道為縱軸，大中小城市和小城鎮合理分佈、協調發展的『兩橫三縱』城市化戰略格局。加快城市群建設發展，增強中心城市輻射帶動功能，加快發展中小城市和特色鎮。」其中，尤以沿海、京廣兩條縱線和長江、隴海兩條橫線構成了中國當下最重要的發展軸線（參見圖 1.1）。

粵港澳大灣區規劃處於沿海軸線與京廣軸線交匯處，是中國南方的門戶和樞紐，而且該區域在改革開放歷史上有特殊地位，從 80 年代開始就是中國改革開放先行先試的區域，也是最先發展和繁榮起來的區域。

在過去的二三十年裏，粵港澳地區是中國經濟增長的核心引擎之一，與長三角、京津冀一起構成了中國經濟發展的三大核心區域。但是正由於國家力主發展城市群，使珠三角這個傳統經濟中心在過去幾年的國家經濟佈局中地位相對下降，尤其是國家在十三五規劃中列出了三個重要區域空間規劃，分別為京津冀協同發展、長江經濟帶和一帶一路，使粵港澳地區似乎在整個國家規劃中失去了原有地位，對廣東來說也大大加深了其危機感。早在數年前，廣東省主要領導就曾指出，若沒有危機感和緊迫感，那麼廣東將有可能從國家經濟核心區域淪為一般富裕省份，在生產要素配置上失去全國中心地位，失去話語權，這帶給廣東的影響是非常大的。

因此，在 2016 年國家十三五規劃公佈之後，廣東就積極着手推動制定粵港澳大灣區的規劃，希望在五年之後的國家十四五規劃中，這個地區能夠進入國家的核心區址規劃。然而，僅過了一

年，粵港澳大灣區就被提升為國家戰略規劃。這裏面最重要的原因，就是香港。

粵港澳大灣區規劃中的香港因素

今天的香港面臨着很多內部的困難，而且香港有很多深層次矛盾，單靠這個城市內部的制度已經很難解決，需要依託粵港澳大灣區的腹地來緩解產業結構狹窄和土地嚴重不足的困難。

香港過去在整個國家的改革開放中發揮過非常重要的作用，其經濟發達程度一直領先全國。但香港正處在優勢與危機並存的時代。香港具有整體制度上的綜合優勢，這包括與西方接軌的市場準則和管理規則、健全的法制體系，以及自由港和低稅率的優勢；在金融業和專業服務業上，香港匯聚了具備國際級水平且經驗豐富的專才，並能提供優質的服務；在行政管理體制和社會公共服務水平方面，香港亦優勝於不少西方發達國家。這點也是內地很多城市政府所羨慕、但又受制於各種局限，無法在短期企及的地方。

不得不承認的是，香港在中國和珠三角的經濟地位已相對下降。香港在中國經濟中的比重，從 90 年代中最高時的將近 25% 下降到 2015 年的 2.7%。2003 年香港與廣東 GDP 大致相當；2009 年香港的 GDP 只有廣東的 38%，2012 年只有 29%。2008 年時，香港仍是中國經濟總量最大的城市，但到 2020 年以後有可能降至上海、北京、廣州、深圳、天津、重慶之後。

之所以出現這個情況，是因為香港目前面臨很多結構性矛盾。在政治上，當下香港政治制度的運作未如當初設想那樣實現「行政主導」，香港內部的政治對立更多的是憲制上的分歧，而不是政策層面的分歧。經濟上的深層次矛盾突出則表現在兩點：經濟結構和就業市場之間的矛盾，以及土地供應和房屋需求之間的矛盾。

香港的經濟結構和就業市場之間的矛盾有三大特徵：一是以金融和專業服務為主的生產服務業，受惠於中國內地經濟發展，但其創造的本地就業機會有限；二是集中大量中低收入就業人口的本地消費服務業，亦大大受惠於內地旅客自由行，本港失業率

保持甚低水平，但打工者收入增長緩慢；三是伴隨着香港高等教育的擴張，政府積極鼓勵自資學位與副學士學位，使超過 70% 的年輕人接受高等教育，但由於香港高端就業崗位少，而低端就業崗位多，進入就業市場的年輕人發現自己的就業期望值與就業市場的實際需求產生結構性矛盾，從而出現了「有人沒工做，有工沒人做」的現象。

經濟上的矛盾又離不開香港土地稀缺、房屋需求大但供應匱乏的老問題上。以香港本地零售增長及商業樓面供應增長這組數據對比為例，2004 至 2013 這十年間隨着自由行開放等因素影響，香港零售業總額累計增長接近 200%。與此同時，零售樓面存量十年增長則僅有 16.9%。香港土地供應跟不上兩地融合所產生的需求，導致所謂的中港矛盾從中滋生。經濟大幅增長的紅利往往難以被普通民眾所認識，但高企的樓價則成為制約香港人置業、生活的巨大障礙，令社會矛盾更趨激烈。

香港城市規劃思維的演進也與兩地經濟和人員交流往來發展速度不匹配。香港新市鎮天水圍的規劃就是很典型的例子。如果只是站在香港內部的角度來說，天水圍遠離香港核心區中環，屬於偏遠郊區。但是，如果放在大灣區視野下，天水圍卻是深圳灣大橋香港側的橋頭堡。實際上隨着兩地日趨開放的人流、物流，以及內地自由行開放所帶來的巨大消費需求，必然會為天水圍創造許多就業機會。然而，由於 90 年代的城市規劃沒能預見兩地加速互聯互通的前景，導致天水圍規劃時以基層市民居住的公屋為主，缺乏商業設施，居住在這裏的人往往收入較低，區域內也缺乏就業機會，造成嚴重的社會問題，使天水圍成為香港自殺率最高的地區，有「悲情城市」之稱。而當我們從大灣區角度去看天水圍的地理位置時，這本應是深港都會間一個具有高度發展潛力的區域，但香港過往的中環本位思維模式使它的潛力沒得到發挖，錯失良機，令人唏噓。

而香港所面臨的這些經濟、社會矛盾逐漸在青年時代中轉化為政治矛盾。住房價格高企、就業機會與理想的差距使年輕人對政府的不滿情緒比其他年齡的人群要高，而青年代表着未來，青年人人心是否回歸，將影響香港未來發展的進程與方向。澳門同樣也面臨產業結構、土地狹窄的困境，但澳門城市規模較小，在博彩業的支持下，矛盾爆發得沒有香港這麼突出，但在青年世代

中也逐漸出現了小部分對現狀不滿的情況。因此，如何讓港澳青年人心回歸也是粵港澳大灣區一項重要的命題，也引起國家領導的高度關注。

粵港澳大灣區是超越傳統提法的全新概念

在這樣一個大背景下，國家把粵港澳大灣區規劃迅速提高到國家戰略層面。對廣東來說，粵港澳大灣區解決了其在國家戰略規劃中被邊緣化的危機；對港澳來說，大灣區實際上是國家重大支持。國家希望通過大灣區發展，讓港澳居民能夠享受到內地經濟發展的成果，尤其是在經濟結構和生活空間上得到擴展，從而紓緩港澳內部所面臨的尖銳矛盾。

粵港澳大灣區在空間範圍上和傳統所提到的「大珠三角」概念，基本上是一致的。首先，粵港澳大灣區所要做的是成為比肩紐約灣區、東京灣區和三藩市區的全球產業核心區、引領區。其次，傳統的「珠三角」概念，是以珠江下游三角洲為基礎形成的城市群，但這次提出的「大灣區」，更強調外向型的「海灣」概念，發揮所在區域科技創新高地、金融功能發達和交通樞紐等幾大要素的優勢，成為具有全球經濟領導作用的核心區。此外，提法的不同也顯示了協調層級的不同：傳統大珠三角是廣東省與港澳，以及廣東省內部各個城市間，以各地政府為主體，簡單地將之區分為「9+2」的概念；而「大灣區」則是以地理空間為核心，將其提高到國家層面，是一個由中央政府執牛耳，國家發改委作為具體落實者，粵、港、澳三地政府共同執行的國家戰略，是區域內推動一體化的產業群和共同的生活家園的概念，打破了各地政府各自為政的格局，發揮了「兩制」疊加的優勢。

粵港澳大灣區和其他幾個灣區相比較，其最大特點是「一國兩制」的存在，被人戲稱為「一個灣區、兩種制度、三個獨立關稅區、四個核心城市」。客觀上，區域間的隔閡造成了人流、物流、資金流、資訊流等生產要素流動和協調上的不方便、不協同。但是「兩制」並存恰恰也是大灣區的特殊優勢，如果能將「兩制」優勢疊加，就會變成全球唯一一例，發揮出重要的作用。所以粵港澳大灣區的出發點之一，就是要解決生產要素流動便利化的問題，

同時嘗試通過創新機制把「兩制」優勢疊加起來，發揮「1+1>2」的效果。

為了向讀者全方位展示當下粵港澳大灣區相關研究的進展，讓讀者對粵港澳大灣區有更深入的了解，編者在編撰本書時，將試圖從粵港澳大灣區整體戰略規劃、產業合作的新機遇和新模式、交通一體化和便利化、共同經濟和生活圈的構建，以及粵港澳合作重點區域平台建設等角度，探討粵港澳大灣區未來發展的方向。

在「粵港澳大灣區的整體戰略規劃」的部分，本書挑選了香港的一國兩制研究中心、中國（深圳）綜合開發研究院、哈爾濱工業大學（深圳）經濟管理學院課題組等智庫機構的研究成果，以及深圳市委黨校、江蘇省社會科學院經濟研究所專家、學者的文章，從世界四大灣區比較、大灣區的歷史沿革與現狀、轉型發展思路、戰略定位，以及城市群發展等多方面進行概覽性介紹。在「產業合作的新機遇和新模式」中，本書將從金融合作、創新科技、旅遊業等角度介紹粵港澳大灣區在產業合作上的突破點。在「交通一體化和便利化」中，將介紹逐步成型的三個層級的鐵路軌道交通系統、港珠澳大橋的作用等。在「共同經濟和生活圈的構建」中，我們將討論大灣區內部公共服務的跨境使用問題和青年發展問題。在「粵港澳合作的重點區域平台」一章中，則將目光投向了落馬洲河套、前海、橫琴、沙頭角、大嶼山等未來會對粵港澳大灣區內經濟發展起到重要作用的區域平台發展上。希望讀者能夠從中對粵港澳大灣區未來的發展路向有全面的了解。