粤港澳大湾区建设面临的机遇、挑战及应对策略

[摘
要]
粤港澳大湾区建设是“一国两制”理论的新实践，也是国家发展战略的重要组成部分。新发展阶段，粤港澳大湾区已成为贯彻新发展理念、构建新发展格局的引领地。与此同时，由于粤港澳大湾区生产要素自由流动障碍难消除、城市之间行政壁垒难打破、社会内部软硬件结构性矛盾难调和等原因，大湾区建设过程中也面临着港澳政策地位虚化、各参与主体重视跨境整合而忽视城市整合，以及地方政府之间、官方与民间的连接中断或卡壳等问题。鉴于此，要推进粤港澳大湾区高质量发展，一是要理顺大湾区发展目标及政策思路，以“湾区整体”思维谋划发展的同时，强调城市间错位发展的互补性、协同发展的互促性、开放发展的便捷性；二是促进大湾区城市深度合作和相关制度改革，拆除大湾区内部地方保护性行政壁垒，统一市场竞争规则和产品、行业标准，实现优势产业、创新企业的重新布局；三是构建央地制度化协商机制及官民常态化沟通平台，从顶层设计层面优化管理组织与沟通机制，并充分发挥民间组织服务社区居民的功能，以及支持半官方及民间大湾区交流机构、组织、平台搭建，使之成为政府与社会之间互动的桥梁。

[关键词] 粤港澳大湾区；“一国两制”；央地关系；区域合作；跨域合作；全国统一大市场

建设粤港澳大湾区是习近平亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家发展战略，旨在建设国际一流湾区和世界级城市群。在“一个国家、两种制度、三种货币、三个关税区、四个核心城市”的大湾区系统中，“一国两制”制度优势、港澳独特区位优势和广东改革开放对外窗口优势，为打造“一带一路”重要支撑区域、国际科技创新中心、全球最具活力经济区、世界著名优质生活圈、“一国两制”实践示范区提供了重要支撑和强劲引擎。自《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）实施以来，粤港澳大湾区建设在加快港澳与内地跨境整合、深度合作以及促进国家对外开放事业等方面已取得不少成果，但也暴露了一些深层次矛盾。因此，在抓住粤港澳大湾区发展机遇的同时，也要清醒认识到粤港澳大湾区建设中所面临的突出问题及其主要成因，以便适时调整政策方向，确保“一国两制”事业行稳致远。

一、粤港澳大湾区建设的时代机遇

我国目前正处于全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念是实现高质量发展的必然要求，在全球经济增长乏力、地缘政治局部动荡的新形势下，我国创造性提出构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，为民族复兴大业指明了实践方向。正是在这一背景下，粤港澳大湾区已成为贯彻新发展理念、构建新发展格局的战略支点[1]。

（一）粤港澳大湾区是新发展阶段的大潮头

随着国内外发展环境发生根本性变化，党中央敏锐洞察我国经济社会形势，精准研判我国所处的历史方位。党的十九届五中全会明确提出，“我国进入了一个新发展阶段”，这表明党和国家事业已站在全新的历史起点上，这个起点既承接了第一个百年奋斗目标的辉煌成果，又开启了第二个百年奋斗目标的壮丽篇章。正如习近平所言：“新发展阶段是社会主义初级阶段中的一个阶段，同时是其中经过几十年积累、站到了新的起点上的一个阶段。”[2]从时间尺度看，新发展阶段是从2021年“十四五”规划的起步之年至2050年实现第二个百年奋斗目标这一历史时期。从战略视角看，新发展阶段是社会主义事业螺旋式上升过程中的关键节点，抓住这个重要战略机遇期，最大限度展示我国经济社会的韧性与活力，尽可能消解新发展阶段中面临的不确定性风险因素，可为民族复兴大业注入新动能。粤港澳大湾区由多城市集聚化发展而成，及时捕捉了新发展阶段下带动中国乃至世界高质量发展的风口潮头。珠三角9市加上港澳特区的总面积达5.6万平方公里、坐拥8000多万人口，区域之间各种职业背景人才高频流动，不同社会制度的生产部门和消费部门高效协作，催生庞大的经济体量和崭新的合作模式。在新发展阶段，粤港澳大湾区顺势而为，承载民族复兴重任，为科技创新、体制改革、产业优化、人才培育提供重要实验窗口，加速全球价值链的转型升级，提升国家核心竞争力。

（二）粤港澳大湾区是新发展理念的践行者

发展理念反映一个社会在选择自身发展模式上所遵循的真理和价值尺度。只有科学的发展理念才能引领中国特色社会主义事业行稳致远。习近平指出：“新发展理念阐明了我们党关于发展的政治立场、价值导向、发展模式、发展道路等重大政治问题。”[3]可见，新发展理念不仅是转变经济发展方式的开关把手，而且是影响政治发展模式的核心要素。党的十八届五中全会明确提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，符合世情、国情、民情及客观规律，铺垫了新阶段我国新的发展思路。其中

，“创新”为高质量发展提供动力源泉，“协调”破解发展不平衡的结构矛盾，“绿色”引领可持续发展的新趋势，“开放”打通内外联动发展的壁垒障碍，“共享”指向公平发展的价值目标。这五方面虽各有侧重，但其内部是相互联系、相互作用的有机整体，“回答了关于发展的目的、动力、方式、路径等一系列理论和实践问题”[3]，同时也意味着这五个方面必须协同发展，使之迸发合力，而不能孤立、片面倚重某一方面。粤港澳大湾区占据地理空间位置的先天优势，湾区内各城市人口密集流动、产业链有序衔接、资源优化整合，均尝试突破单个城市界面而趋向整体抱团发展，使得创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念能够深入社会形态肌理。“九市两区”依据各自角色定位，促进粤港澳大湾区功能内聚互补、结构错位嵌套，迸发新活力。同时，大湾区承载的厚重历史文化，诸如广府文化、潮汕文化、客家文化也都展现出内在一致性，实现高度融合共生，以滋养新发展理念。可见，大湾区依托系统协同效应，不断在实践中深化创新驱动、区域协调、绿色发展、对外开放、共赢共享等理念内涵，以打造高质量发展的示范地。

（三）粤港澳大湾区是新发展格局的强引擎

在中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局相互交织的时代大背景下，习近平敏锐察觉国内外发展新趋势，深刻指明“国内经济循环同国际经济循环的关系客观上早有调整的要求”[4]，并提出“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”[2]。深入理解新发展格局的丰富意蕴就必须首先确立自我的主体性地位，“唯有以国内作为支撑，才能在世界发展大势面前不失自我”[5]。中国作为一个大国经济体，具备强大的内需潜力和超大规模的市场腹地。因此，畅通国内大循环是保证我国经济社会在剧烈变化的世界经济形势下平稳运行的基础。同时，新发展格局本质上是动态开放的，是要谋求高水平自立自强的同时开创国际合作共赢新局面，而非重走近代封闭、孤立、僵化的老路。换言之，中国对外开放的步伐不会停滞，而是会努力尝试重构全球协同发展新模式，寻找国内国际两个循环的平衡点，实现二者相互促进与良性互动。粤港澳大湾区位处我国改革开放前沿阵地，也是我国“一带一路”倡议的战略高地，在全国新发展格局中具有举足轻重的地位。一方面，它对内联通区域，展示特色化的城市群品质，引领中国式现代化发展；另一方面，它对外承接全球，体现国际化的时代气息，成为内循环与双循环的极佳联结点。同时，粤港澳三地多为外向型经济，既注重引进高端技术、吸引国际人才，又善于强强联合、优势互补，最大限度激发经济社会融合发展的潜能。作为我国构建新发展格局的新引擎，粤港澳大湾区正在奋力演变成“代表中国链接内陆与海外市场的重要经济枢纽、代表国家参与全球治理和竞争的世界级城市群、促进东西方文化合作交流的窗口与国际交往中心”[6] 11-12。

二、粤港澳大湾区建设面临的突出问题

在党和国家的大力支持下，粤港澳大湾区抓住重大的发展机遇，取得了重大成就，但随着“一国两制”实践进入深水区，其也面临一些突出问题，比如地域分割、强弱分化、信息孤岛等。

（一）港澳政策地位虚化，大湾区共同体意识未形成

《纲要》实施4年多以来，粤港澳城市之间的行政与政策思路仍较明显受制于以往港澳与内地发展的旧思路。尽管中央提出支持港澳融入国家发展大局，并顺势利用大湾区发展时机，出台多项便利港澳居民在内地发展的措施。然而，“二元区分、区别对待”的港澳治理惯性并没有完全消除，“一国”体制之内长期以来形成的在观念、规范与法规上的差异，依然可见之于粤港澳大湾区建设的具体环节之中。如有关部门在设置维稳机制方面，对港澳居民在内地的活动方式与舆情动态进行特别关注。缺乏深度互信的大湾区共同体意识作为支撑，“大门开、小门不开”的城市流动困境持续，所有促使港澳融入的努力都可能是被动的角色规划及消极的行为顺从，以致港澳作为大湾区的成员角色趋向虚化，与中央赋予港澳的政策地位尚存差距。

（二）彼此重视跨境整合而忽视城市整合，区域一体化大市场尚未形成

在“一国两制”框架下，粤港澳大湾区各城市间的社会分工与中心功能各有特色，目前基本形成了一套全面完整的产业制造链与价值配置系统，即广州的贸易网络、深圳的科技创新、香港的融投资、澳门的博彩旅游、东莞及惠州的高端制造。然而，受粤港澳大湾区内各城市之间经济发展水平和市场化程度不均衡影响，地方政府议价筹码与宏观调控能力有限，使得城市之间的互相整合、系统优化难以实现。在粤港澳大湾区建设过程中，从横向整合、异质整合到有机整合往往需要庞大且持续的公共财政支出。广深港澳“四个重要城市”在跨区域整合向城市整合转化方面之所以取得较大突破，与其整体实力及规模相近紧密关联，而其他城市受限于经济基础与资源禀赋，只能按照原有社会交往框架被动或形式上融入大湾区城市主体间对话。因而，构建“9+2”区域性大市场的政策预期，在部分城市更多停留于热闹的产业论坛探讨层面，尚未形成可支撑其实践的多方主体参与、成熟市场机制配套、适宜社会环境铺垫的理想局面，一些形式大于实际的制度创新亦存在“新瓶装旧酒”之嫌。

（三）地方政府之间以及官方民间的连接出现中断或卡壳

《纲要》实施以来，各城市政府角色显著强化，民间组织的跨境联系也有所加强，港澳各类企业和非营利组织也尝试在大湾区设立办事机构或寻求合作。但在地域联系内聚过程中，由于港澳和内地的制度细则及话语方式不同，各政府主体之间以及官方民间的连接又出现某些中断与停顿。例如，大湾区内地城市与港澳议定的项目双方不一定付诸实施或者只有单方面实施，即使是中央部委和港澳签订的合作项目，也存在实施过程中因职能部门缺乏配套实施细则而夭折的状况。尽管粤港澳大湾区政府之间关系密切，但官方和民间组织或个人的关系却仍较为疏远，尤其是各城市民间组织之间的对等沟通不受鼓励，无机制平台支撑，难以整合资源、共商大事、消除分歧，导致项目协议对投资的推动力不足或官方政策惠商不惠民，使得港澳居民（尤其是年轻一代）感觉自己的生活和大湾区发展无关。由于粤港澳大湾区发展理念尚未深度融入港澳居民观念之中，不少当地居民的观感也只是“概念炒得很热”，该现象不仅暴露投入巨大宣传成本与现实收益相背离的困局，也反映出支撑大湾区发展的民意基础尚需积淀植厚。

三、粤港澳大湾区建设存在问题的主要成因

粤港澳大湾区建设过程中呈现的突出问题不仅是外部客观环境因子所诱发，同时也是内部经济、政治、社会等因素共同所致。

（一）粤港澳大湾区生产要素自由流动障碍难以消除

生产要素涉及劳动力、土地、资源、信息、技术等方面的空间组合与时序配置，提升流转效率、降低流转成本是投入生产的社会资源能否顺利转化为生产力的关键环节。粤港澳大湾区发展的政策目标之一，就是通过制度创新打通物流、人流、资金流、信息流的脉络，实现“大湾区从垂直融合转换为水平融合、从‘前店后厂’模式升级为‘并船出海’模式”[7] 312-313。就目前情况看，物流最为畅通，“物质资本配置总体上有效率”[8]，而专业人才、中小企业、功能团体各种主体活动，在标准使用、资格认证、程序审批、信息共享等方面仍或多或少存在显性或隐性区隔。城市群并不单单是一定空间范围内城市的组合，关键在于城市群区域内经济发展一体化、要素流动自由化、设施建设与公共服务均等化等，尤其人才一体化更是基础和关键[9]。粤港澳大湾区生产要素的互联互通，在不同的货币、法例、关税等客观壁垒面前尚未发挥出其应有的潜力。“一国”之下的“两制”作为一种共时态存在，意味着横向转换成本不仅仅是一笔经济账，还可能叠加潜在的政治风险。“港澳事务敏感”在大湾区内地城市似乎已形成政治默契或社会共识，使得不少地方的决策主体谨小慎微，甚至互不对话、闭门造车，导致政策越多流动障碍越多、地方差异越大，这种局限性在不同程度上束缚着粤港澳大湾区前进的步伐。

（二）粤港澳大湾区城市之间行政壁垒难以打破

行政成本不仅是政府机构行使管理职能、提供公共服务所需消耗的资源，而且包括各地政府主体之间活动交往所产生的支出。中国内地行政主体差序布局，权能分明，遵循垂直的科层体制运作。按照现有行政级别划分，除了广东省政府与港澳特区政府具备平等协商资质，其余各城市政府处于行政下位（即决策权与执行权分离）。珠三角各城市与港澳特区沟通大湾区具体议题与商讨执行事务细节过程中，并无直接话事权，需要损耗行政效率和信息成本而中转至省级单位决断。况且，大湾区内地城市有各自产业优势和“小算盘”，出于地方保护与利益权衡，往往并无实质性及持续性动力，为港澳参与大湾区发展提供一路绿灯。同时，内地城市政府注重任期绩效现实性与长远规划战略性的平衡，港澳特区政府更类似西方技术官僚体，更多关注当前任期内的事务处置，并无为下任提供政策谋划的政治责任，二者的政治思维、行政方式往往不在同一频道。此外，“粤港澳三地法律差异大、制度藩篱多、规则各行其是”[10]，目前尚无专门性的粤港澳大湾区法律法规对各城市行政主体贯彻落实《纲要》进行监督与问责。

（三）粤港澳大湾区内部软硬件结构性矛盾难以调和

粤港澳大湾区各城市现代化程度高低决定了内部软硬件配置的差距与分化。大湾区内地城市人口基数大、分布不均匀、流动频率高。其中，江中肇等城市的海陆空运能力尚在补短板，广深基建设施相对成熟，虹吸效应显著，但也未能满足整体发展需求。港澳人口基数小、分布集中、活动空间狭窄，硬件设施仅能够承载本地居民需求。然而，自“个人游”政策实施以来，内地游客流量逐渐超过港澳社会基础设施运转负荷，已引发系列社会摩擦与局部负面效应。若按照大湾区长远发展目标，实现城市之间生活圈互嵌叠合，港澳软硬件设施及社会群体心理未必能够承受大湾区内地城市人口流动压力。况且港澳基建成本优势与施工效率，远不及大湾区内地城市，面对这些客观要素制约，港澳社会将长期或多或少存在一些鸵鸟政策与属地管理心态，在社会制度区隔的“挡箭牌”下，持续强化服务虚拟经济的基建设施，选择性忽视实体经济转型、产业结构调整、跨境人口流动所需软硬件配套以及社会心理建设，使得对接大湾区内地城市发展的结构性矛盾尖锐。

四、加速推进粤港澳大湾区建设的策略与路径

机遇与挑战并存是社会辩证发展的一种表现，粤港澳大湾区建设过程中呈现问题不可避免，关键是作为决策者、参与者如何在反思中探求解决问题的方法。

（一）理顺大湾区发展目标及政策思路

随着内地参与全球化进程持续深入，港澳在大湾区乃至全国经济一盘棋的市场份额与产业优势不断削弱，不少内地城市政府或地方决策者都认为港澳角色并不那么重要。即使大湾区发展战略尝试优化竞争格局，但目前港澳及大湾区内地城市的角色地位与过往区域合作模式并未呈现显著差异。未来港澳是继续充当大湾区发展的制度套利者与“超级联系人”的特殊角色，或是和大湾区内地城市趋向同质、只是湾区一体化的一名成员？进言之，大湾区发展的最终目标只是经济层面的深度整合，或是经济、政治、社会等全面融合？不同的目标指向应配套不同的政策思路。前者属于市场主导型，类似欧盟模式，中央制定共同的市场规则和行业标准，城市政府配合规则及消除其执行壁垒，由企业主体、社会组织和城市居民自主选择流动、定居、投资与创业等。后者属于行政主导型，中央与地方政府都要做规则“加法”，强势介入大湾区社会多个切面，进行经济利益调配、引导政治取向趋同、实现社会标准通约。不管采用何种政策思路，都要避免“城市本位”发展思维束缚大湾区整体性功能的发挥。粤港澳大湾区城市“9+2”能够大于11的前提条件是，以“湾区整体”思维谋划发展。大湾区建设的未来价值不在于城市间功能同质化，而在于城市间错位发展的互补性、协同发展的互促性、开放发展的便捷性。

（二）促进大湾区城市深度合作和相关制度改革

粤港澳深度合作是粤港澳大湾区发展的必经阶段。以往基于生产要素互补的合作模式已难以产生新的制度资源，粤港澳大湾区发展要超越过去的粤港澳合作协议框架、向纵深层面发掘新的效应，关键在于城市关系的协调和相关制度的改革。后疫情时代，大湾区城市局部产业必然面临重新洗牌，藉此时机，“9+2”各个城市不能再仅依靠政策性保护而有选择地推动某些城市功能的发展（即所谓中心功能定位），而是要在共同致力构建公平竞争的软硬件环境过程中，进一步开放市场，拆除大湾区内部地方保护性行政壁垒，统一市场竞争规则和产品、行业标准（例如食品安全监管、公共场所消防要求、工商反垄断、专业资格互认办法），实现优势产业、创新企业的重新布局，支持中小企业疫后重建。此外，大湾区相关制度改革要以创新制度构建、居民自由流动为导向。在普惠民生领域，促进协同防范重大疫情、应对超强台风、实现公共福利跨区域携带都是迫切需要突破的制度性瓶颈。在社会交往方面，降低民心相通工程成本、提升自由流动便捷性，加快大湾区社会整合进程。例如，在大湾区内地城市某些区域进行试点，探索“二元一体”的新型港澳居民管理办法；逐步减免粤港澳大湾区城市之间手机跨区域通话、网络流量的漫游费用等等。

（三）构建央地制度化协商机制及官民常态化沟通平台

粤港澳大湾区是构建内地与港澳命运共同体的示范模板，应由国家、社会、个人等多元主体共同参与推动。倘若大湾区发展只是依靠政府与精英的单向推动，而广大市民对此冷感或参与意愿低下，大湾区未来发展效果可想而知。因此，中央、湾区城市政府和民间社会之间的位置与关系需要进一步疏通。粤港澳大湾区的政策定位是国家战略，而非以往区域性合作，要从顶层设计层面优化管理组织与沟通机制，消除官本位思想，还权让利于社会、市场主体。建议“粤港澳大湾区建设领导小组”进一步细化权力边界与划分职能范围，逐步下放涉及经济社会领域合作事项的决策权能，选取广州或深圳设立秘书处或联络处，充当粤港澳大湾区的事务仲裁者、信息传递者与组织协调者，推动“9+2”各城市政府部门主管或重要职能部门直接协商，如此既可提升中央拍板决策效率，打破湾区城市间的信息孤岛与地方保护主义，又可促进大湾区城市政府在平等协商过程中相互学习与借鉴对方的制度规则与处事方式。此外，政府和民间组织之间也要建立制度化对话机制，大湾区建设需要民间多方力量的积极参与，要充分发挥民间组织服务社区居民的功能，支持半官方及民间大湾区交流机构、组织、平台搭建，使之成为政府与社会之间互动的桥梁，提升港澳居民的参与感与获得感。

[参考文献]

[1] 杨爱平.粤港澳大湾区世界级城市群治理体系创新的路径选择[J].华南师范大学学报(社会科学版),2021,(6).

[2] 习近平.把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局[J].求是,2021,(9).

[3] 贯彻新发展理念是新时代我国发展壮大的必由之路[N].人民日报,2022-03-18.

[4] 习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求是,2021,(21).

[5] 王灵桂.防范和纠正新发展阶段、新发展理念、新发展格局认识误区[J].人民论坛,2021,(20).

[6] 范钟铭,方煜,赵迎雪,等.粤港澳大湾区的未来与共识[M].北京:中国建筑工业出版社,2020.

[7] 宋恩荣,潘学智.粤港澳大湾区构建协同发展现代产业体系：香港国际服务枢纽角色[A].李晓惠.粤港

澳大湾区与香港[C].香港:商务印书馆有限公司,2018.

[8] 程风雨.粤港澳大湾区物质资本配置效率及时空演化特征[J].统计与决策,2022,(14).

[9] 丁文珺.社会流动新趋势与区域人才战略[J].决策与信息,2022,(5).

[10] 邹平学.粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨[J].青年探索,2022,(4).

[责任编辑：汪智力]

[基金项目] 本文系2020年度国家社科基金青年项目“‘一国两制’新形势下增强港澳青少年国家认同研究”（编号：20CKS056）阶段性成果。

[作者简介]
冯庆想，广东阳江人，法学博士，中山大学马克思主义学院助理教授，中山大学粤港澳发展研究院兼职研究员；徐海波，安徽嘉山人，深圳大学社会科学学院原院长、教授。