

郑永年专栏

港珠澳大湾区与制度创新

港珠澳大湾区由广东境内的九个城市和香港、澳门两个城市组成。这不仅仅是中国的巨大城市群，也是世界范围内的巨大城市群，这11个城市的国民生产总值相当于世界上第十大经济体。

为什么中国高层要提港珠澳大湾区？这里至少有几个层面的意义。第一，大湾区建设就是要实现湾区本身的可持续发展。第二，实现国家的进一步整合。第三，把湾区建设成具有国际竞争力的国际化经济贸易、科技创新平台。

首先，如何实现大湾区内部的可持续发展？今天，广东全省、香港和澳门都面临经济发展和转型问题。广东珠三角已进行“腾笼换鸟”多年，尽管初见成效，但仍然面对巨大的内外部压力。中国其他城市群（主要是长江三角洲城市群和京津冀城市群）和世界其他国家都在加紧转型，并且在很多方面都比广东快速。

除了深圳，中国很多城市的创新能力已经或者正在超越广东的其他城市。香港和澳门产业单一，面临就业、住房等方面的巨大压力。尽管两地领导层决心大，多年努力转型，但都没有取得令人满意的成就。再者，尽管港澳两地都有自身的很多优势，但两地市场极其有限，优势不能充分发挥出来。通过进一步整合，可以促成11个城市之间的优势互补，各方面资源的有效配置。

大湾区的发展也要带动整个国家的发展。自改革开放以来，广东“先行一步”，一直在引领中国的发展，做出了巨量的贡献。广东的高速发展很显然也离不开香港和澳门的贡献。中国下一步的发展任务艰巨，不仅要逃避“中等收入陷阱”，实现“全面小康社会”，还要把国家提升到发达经济体水平。

从世界经济史来看，光是逃避“中等收入陷阱”就不容易。在这个过程中，大湾区如果缺少动力，整个国家的压力就会变得更大。对大湾区来说，不仅自己要达到高收入水平，也要对周边地区乃至整个国家起到辐射作用，也就是继续做经济发展的引擎。

就国家的整合和统一而言，大湾区建设也具有重要意义。近年来，香港少数人开始搞“认同”政治，甚至港独运动。澳门尽管情况比较稳定，但从长期看也不能忽视，因为少数人也开始搞“认同”政治。因此，大湾区建设不仅仅是要追求可持续发展的经济，也追求港珠澳地区的进一步整合和国家的统一，加快社会经济的整合，通过社会经济方法实现国家的真正统一。

“一国”和“两制”之间并不是平衡的，因为“两制”是“一国”之内的“两制”，大湾区就是在充分发挥“两制”优势的基础之上的“一国”建设。客观地说，在很长一段时间里，“一国”建设不够，才导致香港今天的局面。

“一国”之内的世界级经济平台

就国际性平台建设而言，大湾区有望成为国家主导的一国之内的国际经济大平台。特朗普当选美国总统后，美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），在客观上为中国减轻了国际压力。不过，如何打造新的国际合作平台对中国是个考验。

中国现在已经是世界第二大经济体，最大的贸易大国，迫切须推进经济全球化，在实现内部可持续发展的同时，引导国际经济的发展。这并不容易，区域全面伙伴关系协定（RCEP）在进行过程中，因为一些国家的阻力，进展并不会很顺利。

而中国倡议中的亚太自由贸易区过大，各国之间连基本共识都没有，相信也不会很容易落到实处。在国际层面上，从前西方国家领导全球化，但在今后很长一段时间里，西方很难继续扮演这个角色，因为主要西方国家都面临很大的内部问题。贸易保护主义、经济民族主义、反移民思潮的兴起是西方内部问题的外部反映，他们首先必须解决这些问题，否则很难在国际上有所作为。

在解决众多内部问题之前，西方希望在国际层面再进一步推进贸易自由化并不实际。中国通过“一带一路”引导国际层面的发展，做“领头羊”；不过，也要意识到，中国的主要任务仍然是国内发展。如果没有国内的可持续发展，中国的国际角色也很难持续。从前的大国（包括现在的美国）无一不是如此。

港珠澳大湾区可望成为“一国”之内的世界级经济平台。作为自由贸易区，大湾区已经具有诸多优势，包括巨量的经济总量、优质的基础设施、互联互通、世界级制造业基地、优质金融制度、优质服务业、教育科研等。湾区内部的一些城市创新能力已走到世界前列，例如2016年深圳所获得的国际专利超越法国、英国；华为公司连续两年居世界知识产权组织专利申请量第一位。

不过，各地的优势没有整合与利用，也就是没有做到资源有效配置。其中原因很多，但可以从“一国两制”构架中来理解。第一，“一国”的意识不强。一旦涉及具体利益问题，大陆、香港和澳门三地可能纠缠不清，谁也不让利，一点小问题可以纠缠多年而无法及时解决。第二，没有利用“两制”优势，各搞各的，造成重复建设和巨大的资源浪费。例如香港具有金融、教育和科研资源，澳门具有优质服务业资源，但是这些都没有和珠三角其他地方整合起来，通盘考虑。

广州和珠海多年来发展教育，尤其是在高等教育方面已投入大量人力物力，但发展效果并不符合预期。广东为什么不能充分利用香港的教育资源呢？在“一国”构架下，广东和香港的教育资源整合完全是可以做到的，只是人们没有这个思想意识。再者，是香港的金融制度资源。这个制度在香港已很成熟，在世界领先。这些年，广东为了照顾香港的发展，本身没发展金融体系，但广东也没充分利用香港这个金融平台，造成巨大浪费。

行政主导地位过强压制企业作用

在大湾区内，行政分割过于严重，很多问题都是因为行政分割过于严重而造成的。不仅仅是“一国两制”，而是“一国十一制”，也就是说，每一个城市都有自己的制度。不仅内地九个城市和香港、澳门之间缺乏有效协调，内地九个城市之间也没有有效协调。广东很多年前就开始做“同城化”的努力，在很多方面（主要是交通）已经互联互通，但仍然有巨大的改进空间，尤其是在社会保障

等社会政策方面，还没有有效地互联互通。

相对于中国其他地区，广东创新发展的主体一直是企业和政府起辅助作用，但因行政主导地位过强，企业和市场的主体地位没有凸显出来，企业仍然面临行政分割所导致的巨大制约。在世界其他大湾区，企业在湾区的经济乃至社会整合方面扮演巨大角色，但在广东，企业的这个作用被行政所分割，起不到整合作用。

怎么办？因为是“一国两制”，较之其他大湾区，港珠澳大湾区的整合有其难度。但因港珠澳大湾区存在一个强大的中央政府，行政分割所造成的困难也不是无法克服的。有几方面路径可以考量：

第一，优质城市建设。湾区可以对标国际一流城市建设来进行。很多年前，广东已经提出“叫板新加坡、首尔”等城市。“叫板”不仅仅是基础设施建设方面，更是“软件”方面的。湾区内部很多城市的基础设施已经跟上，甚至不亚于港澳，但管理水平远远没跟上。这方面，湾区各城市通过服务业的整合快速得到提升。应当指出的是，广东现在的服务方式和水平本来就与港澳经验相关。

第二，城市群建设。城市群建设已经提升为国家计划，湾区可以参考其他国家的湾区建设经验，例如东京湾区、旧金山湾区、纽约湾区等。除了要参考这些湾区的基础设施建设，更重要的是这些湾区如何克服行政分割的限制，让企业和社会在湾区整合方面起主导作用。

第三，湾区范围内的制度整合。这里要建设的是笔者称之为一个内部版的“欧盟”。欧盟具有很好的理念，有效推动了欧洲的社会经济发展。现在出了问题，并不是理念不对，主要是因为缺少一个强有力的中央协调者，因为欧盟由主权国家组成，各国之间的国家利益很难协调。

港珠澳大湾区则不同，有强大的中央政府作为协调者。湾区内部现在的整合情形远不及欧盟，例如在劳动力市场、人员流动、关卡管理、科研合作等方面，都离欧盟很远，甚至还没有开始。这方面，有很多湾区“共同市场”有待建设，包括共同制造业基地、共同金融市场、共同劳动力市场、共同房地产市场、共同教育市场、共同服务业市场等。如上所说，香港的金融、教育、科研优势，为什么广东不能用？如果这些湾区共同市场建成了，就可以实现湾区内部资源的有效配置。

第四，世界性贸易平台建设。在这方面，湾区要深入研究成功的案例，结合湾区的现实，打造世界级自由贸易平台。欧盟的经验、北美自由贸易区的经验、TPP规则等都是可以借鉴的。这不是说把这些自由贸易区的规则简单抄过来，而是研究这些经验，把这些国际多边主义的规则内化，变成“一国”之内大湾区自由贸易区的规则。因为这些规则具有国际性，也比较容易为国际企业所接受。

再者，在“一带一路”的背景下，这样做尤其有意义。“一带一路”并非单向道，而应当是双向道。这表明不仅中国要通过“一带一路”走出去，国际大企业、国际技术、专业人才也要通过“一带一路”进入中国，成为中国和世界的永恒关联。从经济总量等各方面来看，大湾区在“一带一路”中的作用，不是中国其他城市群所能比的。

第五，中央高层组织协调。鉴于“一国两制”的复杂性和城市之间的严重行政分割，这11个城市之间本身或广东省一级很难产生有效的协调机构。如果没有有效的协调，本来很容易解决的一些具体利益问题，就会被放大到阻碍湾区的整体整合。因此，可以参照京津冀协调模式，由高层组织协调机构。没有这样一个顶层设计，很难达成上述几个方面的目标。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点