

「粵港澳大灣區建設」對國家和香港的戰略價值

(修訂並節錄自香港青年協會的《青年研究學報》第21卷·第2期(總第42號))

黃炳逢
香港內地經貿協會會長

粵港澳大灣區(以下簡稱“大灣區”)的戰略價值,遠超以往的區域經濟規劃,大家要從國家整體發展層面和國際經貿關係角度來看,要正確認識它對國家、對香港的深層意義,分析它為香港所帶來的獨特機遇和挑戰,了解當中所涉及的關鍵因素,以便更準確地計劃將來,做好充分準備,爭取最大、最多的發展空間和機會。

基於一國兩制,香港的各種制度與中國內地不一樣,大家如果一直沒機會認真了解國情,沒有注意內地的發展,沒有爭取北上工作、學習或生活的體驗,不一定能客觀地掌握內地的工作和生活環境,加上有不少偏頗誇大的言論,對於往內地發展可能有些抗拒。部份人由於對國家認識不足,只熟悉香港的環境,慣於本地的生活方式,想盡量留港發展,本來無可厚非。但作為積極進取的一羣,尋找更多有利於前途的可能性,必須深入研究大灣區對國家的整體戰略價值、對國民經濟發展的重要影響。只有了解中央如何把大灣區的建設,放在國家整體規劃,才能掌握大局,明白國家的用心,更準確地迎接機遇與挑戰,為香港及自己尋找最佳定位。

一、從改革開放初期的廣東到泛珠三角合作到大灣區國家戰略

上世紀七十年代末,廣東省作為改革開放的先頭部隊,大膽實行新的經濟政策,為其他省市提供了第一手經驗,成為樣板,形勢不可逆轉的。當時許多港人積極參與,在不確定的因素下,頂着各種困難,毅然闖出新天地。可以想像初期在各種約束條件下,在內地要大膽創新,絕非易事,正是港人的國際視野、勇於闖蕩的精神、靈活變通的能力、善於尋找定位的觸覺,加上參與國家建設的情操,讓他們在改革開放的氛圍下找到最大發揮機會,說出每個成功故事。

四十年的改革開放,為國家創造舉世矚目的經濟成就,成為全球第二大經濟體,其後國家以各種形式在全國發展區域經濟,逐漸形成珠三角、長三角、京津冀、西部、東北等區域經濟圈,希望在遼闊的土地上以點帶綫、以綫帶面,加強不同城市之間的協同效應,讓優勢互補、基建連通、城鄉結合,創造最佳的經濟發展條件,讓國民經濟更上一層樓。

隨着改革開放的深化,在中央的支持下,由廣東省牽頭的泛珠三角區域合作應運而生,把圍繞珠三角地帶的九個省份,包括廣東、廣西、福建、江西、雲南、貴州、四川、湖南、海南,與香港和澳門連結起來,希望帶動中國南部的協同發展。香港自然也參與其中,在製造業、貿易、航運物流、金融等方面作進一步的融合,讓泛珠三角成為全球的重要供應鏈節點,各種工業、科技急速進入,成為世界工廠。在此場景

下，相互的競爭和合作，讓相關省份各自找到優勢，香港成為了超級連繫人，體現了這個區域經濟政策的歷史價值。

從改革開放的廣東，到九省與港澳聯動的泛珠三角合作，一步步把區域經濟優化，各參與方逐步找到自身定位。但面對國際經濟關係的不斷變化，產業的升級轉型，經濟結構的優化，轉變經濟發展模式的需要，區域經濟的發展模式也必須更新調整。隨着擴大對外開放的佈局，各地的自由貿易區相繼成立，改革層面深入到金融、科技領域，國家有需要把地區經濟的發展放到更高的戰略水平，讓經濟的互動與開放幅度相匹配。一直肩負著國家對外開放任務的粵港澳，又一次承接了進一步深化改革開放的新角色。

一個跨城市發展的灣區模式，有可能是產業生態的自然形成，就像美國的灣區一樣，有可能是政府精心規劃整合。現在大灣區的發展顯然是兩者兼備，以後者為主導。由於大灣區城市具備的條件和資源分佈不同，以至發展歷史不一樣，在自然形成而相互依存的生態下，中央要達至平衡和協調，就必須搞清楚各城市的發展狀態、現行產業的差異、相互合作競爭的關係、人財物的分佈。在一國兩制的框架下，在三個獨立關稅區之間，如何有效對接，是一個國家級的巨大經濟工程，特別是處理地方利益分配、產業的流轉、政策的寬鬆度等問題。如果大灣區只是個願景，各個城市自行摸索，恐怕需要更長、更不確定的過程。故此，對國家、對香港、對相關城市來說，也是一個極大的挑戰。

如果中央只考慮粵港澳的發展利益，單憑粵港澳合作的進一步深化即可，不一定需要大費周章來搞大灣區規劃。那麼為什麼中央要以灣區的模式來規劃粵港澳呢？這個會否比一般人理解的，只是針對這一地區的發展來謀劃，或只是為了強化一國兩制的作用，或只是解決廣東的發展瓶頸問題？依我看來，大灣區的規劃顯然是放在一個更高、更廣的角度去看，才能了解中央的戰略佈局，細味當中深意：

1. 隨着國家改革開放從幅度、範圍、內容、力度和層次上大大提升，國家為優化經濟結構和轉變國家發展模式，採取一連串的改革措施，處理從前粗放式經濟發展累積下來的問題，包括環境破壞、財富分配不均、貪污腐敗、金融風險加大、房地產泡沫化、產業結構老化、農業發展不平衡、經濟全球化所引發的國際矛盾，為應付這些問題的各项措施在逐步落實時，也產生不少制度改變所帶來的難題，需要加強各種政策措施的相互協調，以有效的手段管控矛盾。基於許多改革開放政策產生的自貿區、經濟特區和試點，有不少座落在廣東省，它們之間的協調和競爭關係，需要放在一個更有規劃、更有策略的層面來整合。各地因應新的改革開發政策，出台了許多關於稅務優惠、外商投資、產業發展、科技發展的措施，需要有效的協調。大灣區的規劃讓相關城市的發展不至於陷入同質化的競爭，而是有競爭、有協作的適當生態環境。中央必須有一個統籌和引導各城市的規劃，只有在競爭和協調的相互作用之下，各種改革開放政策才能發揮最大作用，讓大灣區的發展模式，再一次成為全國的模範；

2. 如果大灣區只是廣東省九個城市的規劃，沒有加入香港和澳門，單純以中央賦予的各種對外開放政策，也可以達到一定的戰略目標，但發揮程度將受到很大限制，因為許多軟件配套、人才資源和國際元素，並不足以在最大程度上推動國家新一輪的對外開放，如果把港澳地區加進來，利用香港的國際經貿中心地位，基於不同關稅地區的考慮，拉動其他內地城市積極推動國際化進程，甚至引進創新管理模式。有了香港的深入參與，內地城市面對真正開放的挑戰，改變大灣區只是內地城市集群的思維，增加開放型區域經濟合作的誘因，利用港澳帶動多邊化的資源流動，讓香港的國際大都市經驗引進內地城市。
3. 隨着一國兩制在港澳的發展，為了同時發揮“一國”與“兩制”的優勢，把這個制度的效益大力提高，大灣區的發展正好為港澳提供更大的一國機遇，把兩制的差異變成大灣區的獨特優勢，配合國家的大政方針。這個規劃為城市之間的跨境合作，提供創新合作模式的試驗機會，為日後國家更縱深的改革開提供寶貴經驗。中央一連串便利港澳人士到內地工作、居住、學習和旅遊的措施，正是這個重大國家戰略的一部分。把大灣區的發展單純看成是對港澳的支持，肯定不夠全面。
4. 大灣區城市納入一個整體規劃之中，是在單純競爭的狀態上，加上重要的協調機制，讓地方的競爭不只同質化，促使大家注意差異化的發展，製造更多合作機會，減少一窩蜂追求同一發展模式的惰性及慣性思維。高度協調比單純競爭困難得多，牽涉的問題也比較複雜，地方之間的利益也存在不少矛盾，但所發揮的效益巨大，所以韓正副總理形容大灣區規劃“任重道遠”，必須迎難而上。大家只要想想為什麼大灣區只包括九個廣東城市和港澳，就可以推想規劃的重點是有效可控的協調，而這種協調不可能覆蓋面過大。
5. 大灣區的發展與“一帶一路”策略並行。一帶一路要中國走出去，與世界各國建立互惠互利的關係，希望其他國家借助中國的經濟力量，加快基建、優化產業、發展貿易，分享國際合作所帶來的成果。在中國走出去之餘，如果能讓國際社會分享到中國內地經濟發展的紅利，將鼓勵其他國家與中國加強合作，為他們創造中國內需市場的機會，真正意義上把一帶一路的國際、國內節點連結起來。當中國透過對外投資、技術輸出、對等貿易、基建融資，在其他國家的土地上開展合作，同時開放大灣區市場給外國，配合國家的對外開放新政策。大灣區的規劃正好配合我們國際關係的發展需要。香港作為中國的重要對外窗口，擔當超級連繫人角色，讓其作為大灣區的龍頭城市，可以為此作出最大的貢獻。一直以來，許多外國公司和人才，利用香港作為到中國市場的踏腳石，大灣區的發展正好肯定這個定位。把一帶一路與大灣區連繫起來，成為國家重大戰略的結構性組合，讓其他國家參與中國的經濟建設，成為內外雙向的政策。

二、香港的發展機遇和挑戰

思考大灣區規劃對香港的價值和意義無可厚非，因為個別城市的民衆肯定特別關心新規劃帶來什麼好處，考慮如何從中獲益。香港被列為包括廣州、深圳、澳門在內的大灣區四大中心之一，讓其發揮積極帶領作用，既是重大機遇，也是巨大挑戰。

大灣區的發展可以幫助香港突破土地空間狹小、天然資源缺乏、市場規模有限、工業基礎薄弱、科技成果商業化滯後的瓶頸，發揮香港在一國兩制下作為國際金融中心、區域交通樞紐、貿易物流基地、文化交流平台、科技研發中心等等優勢，促進香港經濟民生的升級轉型。香港從自身發展來考慮，與其他大灣區城市一樣，會盡量爭取中央政策的支持，輔之以本身的措施，把競爭能力提高，並延伸到其他城市，包括讓內地城市更容易使用香港的專業和創新服務，加速金融和專業服務開展到其他大灣區城市，讓香港比其他國際關稅區取得更優先的產業准入。讓港人北上工作、營商、旅遊更便利的中央政策，使內地單位更願意與香港合作，甚至聘用香港人才，加上香港與內地基建的配套日益完善，大灣區各城市的生活圈從空間上擴大，時間上縮小。

另一方面，大灣區的發展是個挑戰，因為各個城市已經形成不同的定位和優勢，在某些範疇上如果香港跟不上，也要面對更多的競爭，讓人、財、物流向其他城市，特別是內地城市的產業政策推行力度不斷加大，其他城市更積極提供的土地、勞動力、財力及優惠政策，對香港形成一定壓力。對於發展較滯後的城市，如何跟上並突圍是大題目；對於位居前列的城市，如何保持優勢是重大關切。在整個大灣區規劃裏中央如何拿捏，也是相當大的挑戰。

三、成功建設和發展「粵港澳大灣區」的關鍵因素

瞭解到大灣區對國家、對香港的重大戰意義和價值後，下一個關注點就是相關規劃和政策如何落實，如何接地氣，有多少突破，不只是宣傳和願景，要有實際項目和個案，形成真正跨城市、跨產業和人、財、物的高度融合局面。

大灣區成功建設和發展的關鍵因素包括：

1. 中央能否根據大灣區各個城市的條件，做詳細分析研究，掌握各自的發展要素，鼓勵相互之間的討論，使各城市找到其最佳平衡點，再進行適當調整。硬套一些沒有經過協調好的措施，走回計劃經濟的老路不是最有效的方法，中央最好擔當引導角色，幫助協調城市的不同利益，儘量達至多贏，否則誰願意捨棄自己的關鍵產業和就業機會；
2. 跨灣區城市的“官、產、學、研”合作是推動大灣區發展的重要因素。各級政府的協調引導，不只是政府的工作，也要產業界大力參與，因為他們最清楚需要那些經濟商業元素，去形成合適的產業生態。讓內地城市開放思路，與港澳的產業界、專業界、學術界、社會團體切實討論對當地開放條件的期望和意見，加以分析，是推動各城市如何落實大灣區規劃的重要一環。如大灣區構思只是內地的大灣區，而不是包含港澳的國際大灣區，其意義和價值

絕不一樣。引進港澳地區真正參與內地城市的協同發展至為重要，要大膽嘗試港澳與內地形成共管共享的生態環境，才能產生與其它區域發展模式不一樣的價值。那個內地城市敢與港澳地區作更大膽的合作，就決定那個城市在大灣區取得領導地位。

從前內地與香港合作，基於制度差異，香港許多時候只能當顧問指導角色，實際的決策、營運和操作，大多交給內地的單位和人士。如果只是延續這樣的合作思路，相信大灣區的發展難有突破。所以要脫離舊有框架，內地城市能勇於讓香港的企業、單位和專業人士擔當營運管理角色，勇於解決相關安排所帶來的難題，對兩地都同樣熟悉的香港人正是最佳人選。

3. 儘快在大灣區內讓各種跨港澳和內地城市的項目落實，是大灣區及時發展的重要因素。內地城市應該大膽地以新方式與港澳對接，包括資金、人才、行業准入、企業落戶、金融合作、科研資金過河。內地城市如果能容許港澳機構或專業人士管理內地的機構或項目，引進管理經驗和人才，把香港的城市管理、公共建設管理和社會企業模式注入，將會是創新的嘗試。就如作為一帶一路國家的哈薩克引進香港人才管理當地的金融機構一樣，可以借鑑。

如何處理城市之間的合作和競爭關係非常重要，沒有處理好的話，城市之間的整合會非常困難，容易產生過往發展模式重複、低端競爭的情況。所以鼓勵內地城市優先與香港合作是最佳的起點，因為香港與內地九個城市的重疊和排他性比較少，合作更為容易！脫離舊有模式，作出大膽嘗試，讓大灣區發展媲美四十年前廣東先行先試的改革開放，產生創新性標誌！

四、香港人在「粵港澳大灣區建設」的角色

當大家真正了解大灣區建設的箇中意義，就可貼切地探討自己能扮演的角色，深度發掘機會。香港人要在大灣區創造價值，關鍵在於掌握好香港及香港人與內地城市及內地市民之間的“同”與“異”，在這“同”與“異”之間找到最佳的組合。

香港及內地之“同”，在於我們同屬一個國家，源於同一歷史文化，同文同種，有血濃於水的關係。地處南方的內地城市與香港有嶺南文化淵源，數代港人有很大部分來自大灣區內地城市，包括土生土長的我祖籍廣東新會。地理交通上比鄰的優勢，使我們的工作生活圈大大縮小，有了這個“同”，香港與其他大灣區城市更易融和，資源更可有效共享。香港人與大灣區的內地同胞，更容易消除地域文化的隔閡，攜手合作，找到更多銜接點。

香港與大灣區內地城市之“異”，在於一國的兩制下，香港根據基本法保留各種制度，維持其異於大灣區其它城市的國際金融、貿易、航運、文化交流中心地位，香港與內地處於不同關稅地區，是自由港，有利於發揮其橋樑作用，成為大灣區城市走出去的首選節點，成為其他國家進入中國市場的優先選擇，不少國家的企業以香港地區總部，愈來愈多內地企業在香港設立基地，走向國際，香港的獨特角色不言而喻。由於香港多元化的社會氛圍，不同文化背景的人在此交往、工作，進行各種經濟活動，

讓香港人更具國際視野，扮演不一樣的角色。許多香港專業人士替跨國企業和外國公司工作，也有愈來愈多內地企業在香港聘用人才，港人的角色正在發揮不同作用。中國的經濟起飛，造就了大灣區的內地城市在短短數十年間，成為世界工廠，在大灣區擔當與香港不一樣的角色。有了這些“異”，香港可以引領其他城市在走向國際，為中國新一輪對外開放添加力量，讓世界分享中國的發展紅利。

處於上述的“同”與“異”，香港人如果能找到最佳平衡點，將會有很大的發揮空間，並能分享當中所創造的價值。首先，基於與國際接軌的優勝條件，可以為內地提供差異化服務，發揮兩文三語和多元文化的特點。香港人的身份讓其得到往來各國的便利，有利於促進中國企業與國際夥伴的經貿交往。其次，香港人有更較廣闊的文化視野，對外國文化的認識較多，加上自由創作的精神，可以與內地的市場和技術人才結合，擦出火花。

由於大家各有所長，志趣各異，應該如何裝備自己，迎接大灣區的機遇與挑戰，必須透過深入交流才能提供更到位的建議，有興趣的朋友應該多與具備豐富內地經驗的港人交流。如要概括地說，最佳的準備不外乎鍛煉好普通話，增強與內地朋友的溝通能力；認真學習了解國情，掌握國家在經濟、社會、政治、科技、文化和國際關係各方面的歷史和發展實況；尋找到內地工作、生活的真實體驗，得到正確客觀的認識；建立與內地朋友的多元關係，從中學習，並尋找異同；積極透過不同的渠道和朋友，爭取到內地學習、發展的機會，不要被動地等待。只要懂得堅持，態度正確，成功指日可待！

我們正處於一個不平靜的世界，各地天災愈見頻繁，國際局勢動蕩，中美摩擦加深，環球經濟疲弱，社會運動不止、新疫症全球蔓延等等。更甚的，是香港發生嚴重的暴亂，影響經濟民生，絕大部分市民都懷著沉重的心情，對前景深感憂慮。我們這個城市往何處去成為大家心中的一大疑問。

有人會問粵港澳大灣區的發展會否受到影響？香港的地位會否被動搖？香港人在大灣區的角色是否還重要？我認為儘管世界及香港的局面如何改變，作為國家百年大計的粵港澳大灣區規劃和一帶一路政策不會輕易改變，因為這關乎著中國十幾億人民的未來，相關政策當然會適時調整，隨機應變，但方針原則相信會繼續堅持，讓它變得更好、更有效，在實踐中更貼近實際。作為香港和香港人，我們必須銘記是：香港是中國的香港，絕對不會改變，身在香港的我們是中國人，命運與國家的前途緊密相連，不可分割。在一國兩制和國家作為香港堅強後盾的背景下，香港人只有堅持這些大前提，願意立足香港，積極掌握國家機遇，走進大灣區，去見證中國的強大，以“為中國、為香港”的精神和態度不斷完善自己，前途肯定無可限量！但這一切必須香港人自己努力去爭取，不能只靠庇蔭，要讓自己發揮獨特的價值，才能支持國家、成就自己！

鳴謝《青年研究學報》同意將此修訂節錄的文章內容轉載於香港樹仁大學商業、經濟及公共政策研究中心

參考文獻：

1. 國務院《粵港澳大灣區發展規劃綱要》2019年2月18日
2. 香港政制及內地事務局粵港澳大灣區網頁：
<https://www.bayarea.gov.hk/tc/home/index.html>