

# 粤港澳从合作到融合：新思路、新起点、新挑战和新突破<sup>1</sup>

陈广汉<sup>1</sup>，黎熙元<sup>1</sup>，袁持平<sup>1</sup>

(1.中山大学港澳珠三角研究中心，广东 广州 510275)

**摘要：**本文在全面回顾了粤港澳过去近 30 年经济关系的基础上，进一步指出粤港澳发展面临的新形势和新挑战，并从经济、社会管理和司法等方面提出了粤港澳深化区域融合的新思路 and 策略。

**关键词：**粤港澳发展；区域融合；新思路；新起点；新挑战

【文献标识码】A

【中图分类号】F216

## 一、新思路

2008 年 1 月 28 日，美国《时代》周刊刊登一篇题为《三城记》的封面文章，提出了“纽伦港”（Nylonkong）的概念，它是纽约、伦敦、香港三个城市的英文合称。作者认为纽约、伦敦和香港三座城市所共享的经济文化不仅成为体现全球化的典范，而且也解释了全球化的原因。这三座城市已构建了一个能促进全球经济发展的金融网，而更为重要的是，为中国大陆顺利融入现代社会提供了便利。因而，当你了解了“纽伦港”之后，你就能了解当今世界。文章指出：“即便是在最黑暗的时期，‘纽伦港’也潜藏着某种能够重整旗鼓的实力。那里的人民都具备某种天赋的适应力。这三座城市都曾是制造业的中心，但都成功地实现了转型，将经济的重点转向服务业，工厂由纽约的下东区、伦敦的帕克罗亚尔区搬到了美国的‘阳光地带’，而散布在九龙的成千上万的小企业搬到了广东省珠江三角洲的上游地区。”“影响纽约、伦敦和香港的国际贸易和人员往来推动这三座城市关键行业的发展。如果说 19 世纪是帝国的时代，20 世纪是战争的时代，那么 21 世纪则是金融的时代。正是银行、投资公司、共有基金和资金管理人员，吸收了客户的资金，将它们投向世界各地，从而构建了全球经济今天的格局。”

香港作为国际金融、贸易、航运中心和自由港，在中国 30 年的改革开放和现代化建设中，扮演了独特的角色，成为引领世界进入中国和中国经济走向世界的桥梁。珠三角凭借改革开放“先行一步”的制度创新优势和毗邻港澳的地缘优势，承接港澳地区特别是香港的产业转移，在优势互补的基础上建立起“前店后厂”式跨境生产与服务纵向一体化合作模式，导致三地之间商品、资本、人员和信息的流动和生产要素在区域内的优化配置，开启了港澳和珠江三角洲区域经济的一体化过程。这种以比较优势为原则，以市场导向为基础的区域内资源的合理配置不仅推动了珠江三角洲地区高速的经济增长和工业化进程，而且使香港从劳动密集型制造业中心转变成为国际金融和商贸服务中心。港澳珠江三角洲地区以其密切的经济联系、强盛经济活力和持续的经济增长，被国际称之为中国的“金三角经济区”。如果香港能够在不断提升国际金融、贸易、航运中心地位和国际化程度的同时，不断的加强与内地的经济融合，香港就一定能在未来中国经济发展发挥更为重要的作用，中国经济的崛起也会造就香港能与纽约、伦敦并驾齐驱的国际金融、贸易和航运中心的地位。而与香港毗邻的珠三角将会崛起一个世界级的城市群，成为世界和亚太地区重要的经济中心和增长与发展极。它将成为中国经济在世界崛起的一个重要标志，也是粤港澳融合的目标。

香港和澳门的回归为粤港澳合作创造了良好的条件。2003年6月和10月，内地与香港和澳门分别签署了“建立更紧密经贸关系安排”（简称CEPA）的协议。到目前为止，在CEPA的基础上又签署了四阶段的补充协议，使内地与港澳的经贸合作机制不断完善、领域不断扩大、准入条件更加优惠。这标志着香港和澳门与内地的经贸关系将迈向一个新的阶段。目前，粤港澳三地的经济和社会的发展都站在一个新的起点上，发展中面临着一些相同问题和共同挑战。为了保持和提升粤港澳地区在新一轮中国和世界区域经济发展中的优势，必须加速从区域合作到区域融合的转变，实现从经济融合到社会管理体制的接轨，这既是在经济全球化和区域经济一体化进程中粤港澳联手打造世界级经济中心的要求，也是区域经济持续增长、社会和谐、生态文明的现实需要。

思路决定出路，目标决定过程。新的形势和新的目标为解放思想、创新思维、深化区域合作提出了更高的要求。中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋同志近日指出，粤港澳合作要“算大账，不算小账”。这体现了在新的条件下，广东推进粤港澳合作的一种新思维。近年来，粤港澳合作虽然在不断推进，但是实质性进展缓慢，其中一个重要原因是“算小账”的多，“算大账”不够，没有从趋势、全局和长远的角度，用全球的眼观审视区域合作重要意义，用“算大账”的思维探求合作的利益的交汇点。“算大账”就是要从经济全球化和区域经济一体化趋势中把握粤港澳合作的方向；从全局利益和局部利益的平衡中不断提升粤港澳合作的水平；从长远利益和短期利益兼顾中推进粤港澳合作的进程；从政府行为和市场机制结合中构建粤港澳合作的机制，推进粤港澳关系从合作走向融合。

## 二、发展的新起点

制度创新优势、区位优势以及资源禀赋条件的比较优势，导致了港澳珠三角地区经济的一体化发展，并在国际产业分工和经济全球化过程占有重要位置，香港成为国际金融、贸易和航运中心，珠三角成为世界制造业基地。区域分工和合作推进了粤港澳三地共同发展，保持了港澳的繁荣和稳定，成就举世公认。目前，粤港澳三地的经济发展均站在新的起点上。

1、经济全球化和区域经济一体化为三地的整合提出新要求。经济全球化和区域经济一体化是当今世界经济发展的两大趋势。欧共体从经济一体化走向货币一体化，正在迈向政治一体化，成为世界上最成熟的区域合作组织。世界各国在主动参与WTO这种全球化自由贸易进程的同时，也在积极推进双边和多边的次区域合作。特别是在WTO的谈判进入僵持的情况下，各种次区域的合作组织发展却方兴未艾。在亚洲地区各种跨区域或跨国界的“增长三角洲”迅速发展，成为该地区区域经济一体化的显著特征。市场的全球化和日益激烈的竞争，迫使区域之间和企业之间发挥各自的优势，参与国际分工，提升竞争能力。粤港澳区域具备了打造世界级经济中心的潜力。我们必须从国际经济发展的趋势，以长远的眼光认识和深化粤港澳经贸关系的重要性和必要性。

2、“一国两制”赋予三地合作的新意义。广东作为港澳的经济腹地和保持港澳繁荣稳定的有利因素和重要条件，使粤港澳合作具有国家战略的意义。中国改革开放的总设计师邓小平选择深圳和珠海作为中国的经济特区和改革开放的试验区，就是因为它们毗邻香港和澳门，可以在内地的改革开放中承担特殊作用，同时，深圳和珠海的高速发展，缩小了珠三角和港澳的差距，为港澳的顺利回归和回归后的繁荣稳定奠定了良好的基础，实践已经证明邓小平这一抉择的重大历史性意义。胡锦涛总书记指出：“在国家主体实现社会主义制度的同时，按照‘一国两制’方针把实行资本主义制度的香港、澳门两个特别行政区管理好、建设好、发展好，保持香港、澳门长期繁荣稳定，是中央政府治国理政面临的崭新课题，同时也是香港、澳门两个特别行政区面临的崭新课题。”<sup>2</sup>实践证明，加强粤港澳合作是保持港澳繁荣稳定的重要条件，也是广东加快发展独特优势。在“一国两制”条件下，保持香港和澳门的长期繁荣稳定，考验中国共产党执政能力，攸关中华民族最终的和平统一。因此，从这个

意义上讲，粤港澳合作具有国家层面的战略意义，它是经济问题，也是政治问题。

3、粤港澳三地经济发展面临新形势。以科学发展观的提出和中共十七大的召开为标志中国内地的经济发展进入了一个新的阶段。广东要可持续发展必须按照科学发展观的要求，实现发展方式的转变，从以要素投入增加为动力、以承接国际产业转移为途径、以外资为支撑、以区域、经济和社会非均衡发展为特征的增长模式，转变为以技术进步和自主创新为动力、以结构调整为基础，以统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放为主线的集约型发展模式。对于广东来说，争当科学发展观的排头兵的难度毫不亚于三十年前“杀出一条血路”的改革开放。因此，广东的经济发展站在了一个新的起跑线上。香港回归之后，虽然战胜了亚洲金融风暴、非典事件等一系列冲击，保持了香港经济的繁荣和稳定，使“一国两制”的科学构想变为现实。同时，香港经济和社会发展的一些深层次的问题也暴露出来。在经济全球化和区域经济一体化的背景下，面对日益激烈的国际竞争和快速发展的国内经济，香港要保持和提升国际金融、贸易和航运中心也需要有新思路和发展策略。澳门回归后，通过博彩业的开放，引入了竞争机制和国际资本，加上内地的“自由行”制度的实施，使澳门的博彩业得到了空前的发展，推动了澳门经济的高速增长，使人均GDP一度超过了香港。但是，博彩业一家独大的弊端日渐显现，产业结构的适度多元化成为澳门经济不能破解的难题。我们认为三地的合作，可以扬长补短，携手共创新辉煌。

4、粤港澳区域合作进入新阶段。港澳回归和CEPA的签署，为粤港澳的合作迈向新的阶段创造了政治和制度的条件，三十年来粤港澳之间建立起来的日益紧密的经贸关系为深化这种合作的是奠定了坚实的基础，日益激烈的国际竞争和新时期中国经济发展的新要求使加强粤港澳合作显得更为迫切。加强粤港澳合作成为新时期广东和港澳特区政府、企业和社会的共同的愿望。中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋在会见香港特别行政区行政长官曾荫权时，双方都强调要用世界的眼光，推进粤港合作。我们有理由相信粤港澳合作正面临一个新起点。

### 三、面临的新挑战

港澳回归，粤港澳合作进展并不顺利，可以说是“雷声大，雨点小”。粤港和粤澳的合作层次是提升了，两地官员见面的次数增加了，但是合作的实质性进展不多，并且随着内地宏观经济政策和营商环境变化，港资企业在珠三角的发展遇到了前所未有的挑战，这种挑战正在影响着粤港澳合作的现有基础。粤港澳合作面临的困境主要原因是：随着三地经济发展，特别是珠三角地区经济的发展、产业升级和粤港澳经济地位变化，广东与港澳地区之间出现了从以前合作大于竞争转向竞争大于合作的态势，在机场、港口、物流等行业表现的尤为突出。在新的经济发展阶段上，粤港澳之间产业合作的结合点与区域合作的利益交汇点没有找到、两种体制在合作中尚需磨合、CEPA框架下进一步融合的制度环境尚需建立以及合作机制有待创新。在新的发展起点上，粤港澳三地面临着一些共同的问题和挑战，需要通过深化合作解决。

#### 1、经济发展方面的问题。

首先，广东特别是珠三角的产业结构、增长模式和发展方式面临脱胎换骨的转变。随着劳动力和土地成本上升、人民币升值和加工贸易政策的调整，珠三角地区劳动密集型制造业的升级和转移，具有难以逆转的趋势。这种趋势将决定珠三角地区近8万家港澳中小企业的存亡，它对粤港两地的经济发展和合作将会产生重要影响：如果我们正确引导珠三角港澳企业向广东的东西两翼和其他地区转移，就能推进区域经济平衡发展，同时避免走珠三角工业化的老路，将工业发展同环境保护兼顾、经济和社会发展协调起来。如果这些港澳企业不能成功升级和向周边转移而衰亡，或者连根拔起，远走他国，就会殃及粤港澳经贸关系的

现有基础。如何将高端生产环节和生产性服务业留在珠三角，这是急需认真研究的问题。

其次，以服务业开放为重点的 CEPA 实施以来，港澳地区的现代服务业并没有像我们预想的那样顺利进入广东和珠三角地区。发展现代服务业是符合珠三角现阶段产业升级的要求，但是有一些香港人担心如果服务业再次大举进入珠三角，是否会像制造业转移一样导致香港服务业的“空洞化”。一方面，珠三角需要引进香港的现代服务业，香港的生产性服务业要前移，更好地为内地和广东的制造业服务；另一方面，香港已经是一个服务型经济，提升香港国际金融、贸易和航运中心的地位和现代服务业的优势，是保持香港繁荣稳定的必然要求。这就需要珠三角和香港在发展现代服务业上实现分工，加强合作。而对于澳门，谋求产业结构的适度多元化是澳门社会的共识，得到了中央的肯定。但是，澳门要发展现代会展业和其他非博彩的旅游业，受到空间和人力资源的约束。广东人力资源丰富，毗邻澳门的珠海也有足够的发展空间，而澳门具有制度的优势。加强珠澳合作对于弥补珠三角东部和西部差距扩大，重构珠三角经济三足鼎立之势具有重大的战略意义。

第三，CEPA 的实施过程中存在很多制度性障碍，广东未能在此框架下发挥自己独特的优势。CEPA 实际上是内地与港澳两个特别行政区建立自由贸易区的一种制度安排，它是在“一国两制”条件和 WTO 原则下，作为主权国家的内地与具有独立关税地位的两个特别行政区之间的自由贸易协议。广东毗邻港澳，与港澳地区在经济、社会、文化方面具有千丝万缕的联系，广东特别是珠三角地区应该成为 CEPA 实施的先行区和示范区。但 CEPA 实施以来，粤港澳三地商品和生产要素的自由流动仍存在诸多制度性障碍，特别是投资便利化方面，面临的主要问题有：一是对内地人员的进出限制较多，签证手续繁琐。某些广东企业工作外地人员在办理赴港签证时，还需要到其本人户口所在地公安部门办理有关前序审批手续；二是广东企业资金进出香港尚未完全放开，企业境外投资审批效率较低。企业在 300 万美元以下的境外投资要由省级外汇管理部门审批；300 万以上的则要到国家外汇管理部门审查批准。这对于大多数企业来说，由于审批手续繁琐、时间太长，无形中增加了投资成本；三是行业标准和认证标准的不同成为投资的障碍；四是广东对香港投资的审批手续繁琐，不利于投资的发展。如在服务贸易方面，目前 700 家企业已申请成为“香港服务提供者”，但只有 200 家落实执行在内地开展业务，而当中主要原因是内地贸易壁垒问题仍未解决，以及申请营商程序繁复等。

第四，粤港金融合作的水平和层次仍远未适应两地经济融合的客观要求，粤港金融关系的发展还面临着不少问题，广东的自主权十分有限。目前粤港金融合作，主要集中在资金融通、资金流动和政府监管合作三个方面，从总体上来说，仍存在四个方面的问题：其一，人民币现金脱离银行体系跨境流通的现象依然存在。长期以来，人民币在香港流通有两个特点，即流通形式现金化和流通渠道地下化。而人民币通过正规银行系统跨境流动的规模尚小。人民币尚未对商户开放，大量商户收取人民币现金后无法存入银行是主要因素之一；其二，票据结算方式单调，实时支付系统优势不明显。粤港票据联合结算系统在结算币种和结算范围等存在限制，目前只能办理贸易项下港币票据联合清算业务。而对粤港票据联合结算业务的管理主要采取行政手段进行直接管理，对广东境内企业使用票据的行为附加了诸多《票据法》以外的限制。粤港外币实时支付系统尚不能实现两地同业间资金的瞬间到帐抵用。其三，广东银行在引进境外金融机构参股方面滞后，香港银行在参股广东银行方面尚无实质性运作。一方面是因为粤港银行间缺乏合作交流平台，相互认知不足；另一方面，广东省内大多数中小银行的资产质量差，CEPA 实施后，谨慎经营的理念使香港银行不愿意收购广东银行；其四，监管部门合作层次低，缺乏制度创新。到目前为止，只有粤澳两地金融管理部门建立了金融合作联络机制，粤港金融合作机制仍未建立，两地金融业缺乏制度性的合作与协调。中央需要在金融政策和开放度方面给予广东更多的权限，才有利推进粤港澳经济融合和香港国际金融中心发展。

## 2、社会管理方面的问题。

一是社会管理制度的差异限制了粤港澳融合。经济的发展导致了粤港澳之间大规模的跨境人口流动、就业、居住、求学、就医和养老。仅香港居民在广东长期居留者就达 40 万之众。由于粤港澳三地在社会保障、公共医疗、教育、养老等社会管理制度不同，大大限制了三地社会融合，并产生了大规模的广东居民跨境消费和在广东居住的香港居民返港消费。

二是社会管理机制不同，限制了粤港澳三地社会资源相互流动和共享。港澳的社会管理体系、特别是社会福利体系均由政府、社会组织、个人三个层次的机制设计，共同分享社会福利的权利与责任。但内地的社会管理体系至今只有政府和个人两个层次，港澳地区的社会资源就无法循正式渠道流入广东，大大影响了资源共享的规模和效率。

三是广东社会管理体系存在缺陷。与香港的社会管理体系相比，广东的社会管理体系和公共福利存在体系不完整、机制陈旧、管理不力等问题。经济高速增长带来的收益并未给广东带来更完善的公共福利。因此广东需要借鉴港澳经验，改善社会管理，在体制上与港澳接轨。

## 3、政治、法律方面的协调和问题。

由于广东与香港在社会、文化、语言等方面存在着千丝万缕的联系，在港的粤籍人口达到 70% 的比例，这一现实条件决定了广东在香港未来的民主政治发展、社会稳定和一国两制的实施中扮演着独特的角色。一方面，广东是港澳资本主义制度和内地社会主义制度的特殊的政治缓冲地带。香港回归祖国前，香港特别行政区筹委会、临委会及基本法咨询委员会等机构常在广东召开会议，尤其是在深圳较多；澳门特区政府成立之前，澳门《基本法》起草委员会机构一些会议在广东召开，如 1992 年 3 月 5 日至 9 日，中华人民共和国澳门特别行政区基本法草委会第八次全体会议就是在广州举行，会议通过了《澳门基本法》。1998 年 11 月 6 日，澳门特区政府筹委会第四次会议在珠海举行。回归祖国后，广东特殊政治缓冲带仍继续发挥作用。如 2005 年 8 月曾荫权带领包括香港 25 名民主派议员在内的 60 名立法会议员到访广东，这是香港全体立法会议员第一次访问内地。时任广东省委书记、中央政治局委员的张德江同志接见了他们。另一方面，广东在向港澳统战工作中发挥着特殊作用。一是在香港各项选举中，广东省委统战部及下属实现各级统战部门利用在港澳的同乡会、宗亲组织，为爱国爱港团体在香港选举中获胜发挥了强有力作用。二是在争取民主派群众基础尤其是主要社团方面发挥了重要作用。如 2008 年 1 月的广东省政协会议召开前，邀请了香港大律师公会主席作广东省政协委员。三是在团结、争取港澳同胞方面发挥了积极作用，使香港大量广东各市县同乡会组织，成员多数属于爱国爱港社团。四是广东省委统战部及各市县统战部所属海外联谊会等在统战工作中发挥了积极作用。

在新的发展起点上，如何发挥广东的地缘性作用，正确处理粤港澳三地的关系对于区域的融合、区域内部的稳定都有重要影响。尽管粤港澳三地政治合作已经取得进展，但是广东在对港澳政治方面的作用显然未足够发挥。今后如何更有力地发挥广东作为“一国两制”港澳地区与内地政治关系缓冲地带和统战方面的作用，是我们港澳工作需要认真研究的问题。

粤港澳之间，紧密的经贸关系和社会交往，必然产生大量司律纠纷和司法合作。法律方面，在港澳回归前，广东与港澳地区处于初步合作阶段，对于如何开展进一步的合作没有确定的最佳模式，因此三地运用个案协助模式、参照适用国际司法协助模式以及分别立法模式等协助方式来解决三地的冲突与合作问题。个案协查由于现实条件不限，并不能为三地的司法合作提供稳定、统一的合作方式。随着港澳的稳定回归，三地居民的相互往来日益频繁，以及这数十年来三地经贸、法律、文化等方面合作的进一步深化，司法方面的合作也取得了更多共识，个案协查的模式已经不能适应三地发展的需要，迫切需要建立有效的双边协议模

式。在当前的实践中，广东与港澳特区间也不乏司法方面的合作，主要是在文书送达、调查取证以及一些民商事案件的司法合作，广东与港澳特区警方及相应执法机构也密切合作，定期会晤、互通情报、互派人员协查、证人出庭作证、追缴赃款赃物，甚至协查抓捕犯罪嫌疑人，但不可否认的是刑事法律方面的合作协议仍旧缺乏协商，非常不利于广东与港澳特区之间的协作。

“一国两制”的长期性与复杂性决定着粤港澳三地的司法合作必将呈现阶段性的发展趋势。三地的司法合作是一个不断探讨和长期磨合的过程。因此，需要明确三地司法合作的阶段，在不同的合作阶段可以适用不同的合作模式，甚至可以多元化的采取多种模式，分清主次，互为补充、以务实的态度来解决广东与港澳特区之间的司法合作问题。

#### 4、公共安全与生态环境方面的问题。

公共安全涉及医疗、卫生、生态环境等诸多方面。一方面，粤港澳三地的医疗卫生合作进展并不理想，2003年SARS的爆发迫切要求粤港澳三地深入开展医疗卫生合作，建立公共卫生防疫系统，以加强疾病预防、预报方面的信息交流，建立医疗卫生信息平台，促进卫生医疗信息资源共享；另一方面，粤港澳三地经济发展所引起的生态环境问题日益突出，危及区域的可持续发展。生态环境作为公共产品或公共服务，具有显著的跨区域性，这种跨区域性的生态服务应该由区域内所有受益者共同承担。但在实践中，区域性生态服务的各受益地区隶属于不同的行政区划，使得处理起来更复杂，必须建立区域性的生态补偿机制。但目前粤港澳区域并没有类似的机制，三地如何通过协商，构建基于生态补偿的转移支付制度，设立区域生态补偿基金，并制定《粤港澳生态补偿机制协定》是未来的一大问题。

### 四、新突破

粤港澳从合作到融合应以解放思想和体制创新为动力，以经济一体化为基础，以货物贸易自由化、服务贸易自由化和投资贸易便利化为主要内容，全方位推进粤港澳经济和社会的融合，提升粤港澳区域发展的国际竞争力。

#### 1、经济融合的突破。

以相互投资贸易便利化，建立更加自由的贸易安排为重点，实现区域内人员、商品、资金和信息的自由流动，和资源的优化配置。港澳与内地的更紧密经贸关系安排包括货物贸易自由化、服务贸易自由化和投资贸易便利化三方面内容。货物贸易和服务贸易自由化所涵盖的都是内地各个省区，很难在各个省区形成差别。但是，与投资贸易便利化相关的政策措施在不同的地区则可能做出具有差异性的制度安排。例如，允许港澳人士在广东省开办个体户；广东一些城市的居民可以更加自由的来往于港澳。中央可以在投资贸易便利化方面给予广东更加特殊的政策，在粤港澳之间建立特殊的经贸关系安排措施。

一是促进投资便利化，放宽经营许可，使资金流动更加畅通和透明。建立多层次的投资协调机制，包括民间、半官方和官方的协调机制；构建粤港和粤澳之间资金流动的合法管道和透明化制度；开放粤港澳三地的专业服务市场；推进香港、深圳和广州在金融业的合作；给予广州和深圳的银行和金融机构在与港澳金融合作方面有更多的自主权。

二是促进粤港澳区域内人员往来更加便利。一方面实现深圳、珠海和广州等城市居民持身份证自由往来港澳的制度；实行“落地签证”制度，允许内地游客到广东之后，可以在广州、深圳、珠海等地办理赴港澳自由行的签证；另一方面，进入港澳的国际游客可以“落地签证”进入珠三角和广东省。

三是建立粤港澳区域特殊自由贸易安排。CEPA的实施将会使香港和澳门与中国内地的经济合作从直接投资发展到间接投资，从货物贸易发展到服务贸易，从商品和生产要素的单

向的流动走向双向的流动。粤港澳之间的经贸关系也将会从“前店后厂”走向“统一市场”；从制造业转向服务业；从合作走向融合。因此，必须在基础设施的硬环境和规章制度的软环境两个方面创造条件，使区域内人流、物流、资金流和信息流能畅通无阻，促进区域内资源的优化配置。例如，提高通关的效率，完善检验和检疫制度；加快建立跨区域立体交通网络及区域信息网络平台，制定各方都遵循的在粤港澳范围内的电子商务数字证书的交叉认证、电子签名、电子交易服务提供商等方面的政策。

四是促进以制造业为主体的合作向服务业为主体的合作转变，利用香港的现代服务业推进广东的产业升级。中国内地服务业对香港的提前开放和更加优惠的安排，为香港经济的发展创造了更大的空间和腹地，为两地的互利合作提供了新的机遇。广东应为香港服务业特别使生产性服务业的进入创造条件，制定优先顺序。利用香港的现代服务业和国际金融中心的地位，促进广东产业升级和发展高新技术产业。发达国家的经验表明，现代服务业的发展是产业升级的结果，也是制造业升级的重要条件，高新技术产业的发展离不开风险投资业的支撑，而香港专业服务和资本市场特别的风险投资基金则为此创造了良好的条件。广东要利用这个优势，并制定相关的政策。

## 2、社会融合和文化教育合作的突破。

第一，广东要建立一个由主体福利计划和辅助福利计划构成的公共福利体系。主体福利计划为本地的主体人口（固定人口）提供普遍的、无差别的公共福利计划，香港这种福利计划包括强积金计划、医疗计划、公共房屋和综合援助计划；辅助的福利计划是面向固定人口和流动人口的，包括就业援助计划和工伤援助计划和医疗保险计划等。广东目前的福利体系是主体和辅助含混不清的，制度层次分工不明不但造成公共福利开支日益沉重的负担，也造成居民受益不均，不能体现公平原则。通过不同的福利计划和有差别的公共福利待遇使本地居民能够安居乐业，而流动人口也能够有所依靠，弱者都能得到他所需要的照顾或支持。

第二，确立居民与福利之间权利与义务的对等关系。世界上没有一个国家在所有公共福利方面对国内全部人口都是平均地、无差别地提供的。在香港能够享受最全面公共福利的人口是具有“香港永久居民”身份的居民，而外来移民则必须具有七年交税记录才能获得全面福利待遇。这种差别身份和差别福利在最大程度上使每一个享受福利的人都为本地的公共福利体系做出贡献，同时使移民也能逐步地纳入到本地的公共福利体系中。广东的公共福利体系目前只是简单地依据本地户口来提供的，它对大量对广东的发展做出了贡献的移民（流动人口）是不公平的。但如果对移民不分贡献大小提供无差别的福利，也是不公平和不现实的。因此确立居民与福利之间权利与义务的对等关系对改善广东的社会管理非常重要。

第三，香港拥有具有国际水平的大学，教育资源丰富，生源不足。广东经济比较发达，社会对高质量的教育的需求较高，也拥有中山大学、华南理工大学等国内一流高校，两地开展教育合作具有很大的空间，长期以来中山大学与港澳著名高校开展了多方面合作，也得到教育部支持。但是，深化教育方面的合作需有体制方面的改革和创新。

第四，在文化合作方面，粤港澳合作也大有可为。香港在影视、音乐制作、动漫产业方面在国际上都有影响，也是政府在大力发展的产业，港澳具有体制方面的优势，内地具有市场和人才方面的优势，粤港澳可以加强合作。

## 3、政治、法律方面的合作协调。

第一，签订司法协助协议。广东与港澳特区所签订的协议应包含有区际司法合作的原则、方法、范围和程序等。协议对各方均具有强制性的法律效力，有关合作事项如果属于协议调整范围之内，各方均有义务按照协议执行。如果协助事项属于协议未尽事宜，则可在本法域内实施司法协助，各自适用其本法域法律，或者进行具体协商解决。广东与港澳特区间的区际司法协助的程

序应当简便、快捷，无须设定有如国际司法协助那样复杂的审查程序，应尽量简化，采用登记方式予以认可等。负责签订区际司法合作协议的职能机关，香港地区应包括警务处、保安局、律政司、廉政公署、海关和法院；澳门地区应包括警察总局、保安司、检察院、廉政公署、法院。广东与港澳特区间司法合作的内容应当三地互通犯罪情报、预审合作、协助缉捕并移交案犯、协助调查取证、刑事诉讼移管、司法文书的送达、证据和赃款赃物的追缴和移交、安排证人及其他人员出庭作证、区际民事裁判的承认与执行、已决犯的移管以及刑事判决的代为执行等。

第二，建立示范法模式、中央统一立法模式。长远来看，每出现一个问题就制定一项协议的做法将逐渐不再能适应实践的发展。因此，在粤港澳三方协议逐渐趋向规范化、制度化以后，可以先进入以示范法模式为主导的多元化模式调整阶段，组成一个示范法起草委员会，制定《中国区际司法协助示范法》，各法域批准参加，并可对其中某些条款申明保留。以此来调整三地司法协助的关系、原则、方式、范围和程序等，实现法域间司法协助的一致。这也是统一冲突规范的一条佳径。

#### 4、合作机制的创新。

粤港澳合作模式与机制创新的主要目标应当是：通过粤港澳三方政府的有效合作，特别是与中央政府的有效沟通，建立起在中央主导下的三方合作共赢的制度安排平台，并通过这一平台消除三方市场交往的壁垒，有效降低各种环境与政策变化对三方市场交往的不利影响；使粤港澳成为国际性金融、商贸、物流、会展、旅游中心和世界制造业基地，使粤港澳成为世界经济发展重要一极；使粤港澳成为中国金融、投资、外贸、海关监管及劳动力流动的一系列体制改革改革的试验区，也就是使粤港澳成为科学发展、社会和谐、生态文明的创新示范区。

第一，从地方为主的双边协商机制转变为中央主导下的三边协商机制。现行的双边协商机制主要是粤港、粤澳分别的行政首长联席会议制度，中央相关部门参与。应积极寻求国家副总理以上级别的领导负责协调，建立中央主导下的粤港澳三边协商机制，加强中央在合作中的主动性作用。因为经济一体化是经济发展中分工、交换和市场范围扩大的内在要求和结果，参与一体化进程的各成员之间的双边或多边的经贸安排是推进经济一体化的制度保障，按照市场的规则和区域整体利用最大化的要求建构一体化的制度安排任务主要有各成员的政府完成。事关粤港澳区域发展重大安排，需要得到中央协调和支持。“一国两制”和 CEPA 框架下的粤港澳融合需要有中央主导下的粤港澳三边合作机制。

第二，由联席会议机制向联席会议与常设机构相结合的机制转变。联席会议的职能主要是：为粤港澳区域确定指导方针和合作发展方向，为各成员普遍关心的事务进行磋商并做出决定，对有关粤港澳集体利益的重大事务进行协调并做出决定。其下要设立各个专业部门，如经济和金融合作部门、农业、工业合作部门等，推进和监督协议的实施。各专业部门应加强相互间的协商与衔接落实，对具体合作项目及相关事宜提出工作措施，制订详细的合作协议、计划，落实合作协议提出的合作事项。其主要功能是使合作的协议、文件变成具体的行动和现实。

第三，促进粤港澳区域内制度的衔接。社会管理方面，一是完善广东的政府、社会组织、个人三个层次的社会运作体系，大力推动社会组织发展，使之能够承担起承办公服务项目、与港澳民间组织建立对等合作能力的关系；二是确立相应的准入和监察制度，鼓励港澳民间组织到广东举办、承办或合办社会福利项目，使社会资源能够在粤港澳三地之间流动和共享；三是粤港澳之间建立执业资格互认机制。职业资格互认涉及多个经济社会行业，粤港澳进一步融合也是产业共同参与的过程。尤其是推进社会管理制度接轨和社会领域合作，律师、社工、医护、会计等各类专业人士将在粤港澳之间流动，建立职业资格审核和互认的机制和机构，能够大大增加人力资源的互通和共享，也是促进投资便利化的重要步骤。四是在粤港澳合作协调机构当中应设有一个部门专门负责社会管理方面的三地制度协调工作。社会组织方面，建立粤港澳区域非官方（包括中介机构、民间组织等）的协调机制。港澳地区脱胎于资本主义市场经济，各种商会、行会成立

已久，在经济生活中扮演了重要的角色。而反观广东地区，这种政府——行会——企业三层架构型的社会组织并不完善，行会、商会等非官方的中层架构发挥的作用甚小，很难与港澳地区对接。必须尽快建立相应的各种行会、商会，完善其功能，充分发挥其在协调粤港澳区域内各成员企业、政府间的作用。

第四，先易后难，分步推进。从产业方面看，在协助珠三角地区和广东的港澳制造业企业升级和转移的同时，重点发展服务业的合作，并按照 CEPA 列出了的服务业开放的领域做出可行安排。从合作区域看，粤港澳区域合作的深化应该由珠三角地区向东西两翼和全省范围有条件的地区逐步推进。而在时间上，应当制定粤港澳区域经济一体化进程的时间表，有步骤、分阶段的推进，首先解决当前最迫切、最紧要、最现实的问题，为区域经济一体化不断创造条件。

第五，设立粤港澳区域合作共同基金。借助资本市场及其自有财源，根据粤港澳区域融合、为共同市场的平衡而无冲突的发展、为促进区域产业升级、社会发展和环境保护做出贡献。合作基金包括：共同机构的结构基金、共同机构的聚合基金和共同机构的地区发展基金。

## **New challenge, new step and new strategies to the regional integration of Guangdong, Hong Kong, and Macao**

CHEN Guang-han<sup>1</sup>, LI Xi-yuan<sup>1</sup>, YUAN Chi-ping<sup>1</sup>

(1. Hong Kong, Macao and PRD Institution of Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275)

**Abstract:** Based on the new challenge to the regional development of Guangdong, Hong and Macao, this paper made a complete review to the co-operation relationship that has developed since 1980, and discussed the new strategies to deepen this regional integration in economic, social management and judicial co-ordination area.

**Key words:** the development of Hong Kong, Macao and PRD; regional integration; new step; new strategies; new challenge

**收稿日期:** 2008-1-15;

**作者简介:** 陈广汉，男，湖北京山人，中山大学港澳珠三角研究中心主任，博士生导师；黎熙元，女，广州人，中山大学副教授，硕士生导师；袁持平，男，湖北荆州人，中山大学港澳珠三角研究中心副主任，硕士生导师。

---

<sup>1</sup> 中山大学港澳珠三角研究中心陈丽君、周运源教授在本文撰写过程中参与讨论，研究生陈刚对本文也有贡献，专此致谢。

<sup>2</sup> 2004年12月21日，《人民日报》。