

第三章

為什麼要融合：

建設粵港澳大灣區的時代背景和意義

3.1 設立大灣區的契機

中國對「新常態」挑戰的回應

今天，我們面對「新常態」的挑戰，這個「新常態」並非中國專屬，而是全球都要共同面對的局面，正如國際貨幣基金組織前總裁 Christine Lagard 所言，世界正處於「Towards a new mediocre」的過程，而《新平庸時代》的作者 Satyajit Das 亦指出，世界正進入停滯的年代，即經濟增長會趨向放緩。

世界如何面對經濟無法高速增長的挑戰？在上一波的全球化進程中，發達國家因為生產及服務工序外移，導致本土製造業逐漸消失，加上現在以智能機械生產，造成低技術勞工出路日漸稀少，飯碗不保、人心燥動，影響著社會的穩定，甚至引致政治的動盪。身處「百年未有之大變局」，我們也許觀察到「全球化」、「一體化」進程有所倒退：以美國特朗普為代表的貿易保護主義、英國「脫歐」等。可是，當今全球經濟互為影響的情況下，地球村的一分子又怎可能獨善其身，發達國家及發展中國家在此情況之下各自可以扮演何種角色？

中國同樣面對「新常態」。改革開放 40 多年來，初期以資源和人力去帶動高速、粗放性增長的模式經已不可持續，GDP 增長速度會由高速變成每年 5% 至 7% 的中速增長。作為世界首屈一指的製造大國、貿易大國，中國在全球化的角色將會如何？國家主席習近平曾在達沃斯論壇明確表示，中國要引領新的全球化，「『一帶一路』從中國倡議到全球共識，從理念到全面行動，引領包容性全球化。」

當今中國要如何回應全球化？如何回應「新常態」？一般而言，國家要維持經濟增長主要有四類方法。第一是開拓新市場，「一帶一路」就是中國需要開拓的新市場。過去中國、甚至整個亞洲大部分國家的發展，都是以外向型製造業回應北美

和歐洲的市場需求。今天來說，中國希望能開拓新的「一帶一路」市場，而這個新市場的開發是以「共榮共融」為本，透過技術轉移與當地持份者一同發展。「一帶一路」由五條主要線路組成，沿線覆蓋超過 60 個國家，佔了全球約四成的土地面積、超過六成的人口及三成國家生產總值，也蘊含全球四分之三的能源儲備，其豐富的天然資源形成龐大的市場。

第二是用「新方法」，即運用「產業升級」、「互聯網+」等創新模式。2010 年，時任阿里巴巴董事局主席的馬雲表示，中國的互聯網產業化大致完成，要開始「產業互聯網化」，這意味著傳統產業用互聯網的思維及方法去改變。1999 至 2009 年的 10 年間，一批如當年的阿里巴巴、騰訊等初創公司日漸壯大，形成互聯網巨頭。如今整個互聯網產業化已邁向成熟，美國股市頭十名的公司裡面，有五家是跟互聯網或 IT 有關的公司。無論是教育、金融、貿易、生產等領域都需要用互聯網，去提升產業發展水平。

第三是發展「新產業」。運用「互聯網+」概念，近年有不少新的經濟模式湧現，例如共享經濟或分享經濟、互聯網金融或數字金融等，這些都是過去沒有的產業，它們有能力也有帶領我們增長的可能性，並成為一個新的主要增長點。

第四是「新平台」，即平台經濟、生態圈經濟，如今天的京東、阿里巴巴等各種電商平台。這些平台在過去是不存在的，而有了這些新平台以後市場可望「去中介化」，從而提高產業鏈的效率及透明度；得益於「去中介化」的各個環節也會為平台及生態圈創造價值，彼此共榮共存。以往從事貿易等行業是依靠資訊的不對稱進行，但互聯網的出現縮窄了資訊的不對稱性，產業要重新思考其真正的價值來源以及如何為客戶創造價值。

產業集群 / 城市群是大勢所趨

從企業角度而言，產業集群 / 城市群是一種競爭力：一是減少了外部交易成本，二是減少了內部交易成本。當市場上成本固定的情況下，成本低的一方競爭力就會提升，而競爭力是從生產成本、供應鏈分配效率、市場植入以及當地營商環境等因素所驅動。城市要可持續發展，重點應該放在建立企業和企業領域的戰略架構。

有關城市群的不同論述最早在 1890 年由馬歇爾（Alfred Marshall）提出，

他總結了「產業區」所具備的六個方面特徵：①與當地社區同源的價值觀系統和協同的創新環境；②生產中供應鏈和客戶上下游間垂直聯繫的企業群體；③最優的人力資源配置；④產業區理想的「不完全競爭市場」；⑤競爭與合作並存；⑥富有特色的本地金融系統。粵港澳大灣區除了「不完全競爭市場」這個特徵不一定成立，另外五點是完全符合的。馬歇爾把地方性工業在產業區的集聚歸結為企業追求外部規模經濟，即企業層面的規模報酬不變、社會層面的規模報酬遞增，並且指出這種外部經濟給集聚企業帶來如下幾個方面的好處：①技術的外溢；②提供一個專業技術工人共用的勞動市場；③提供共用的中間投入品。馬歇爾是從新古典經濟學的角度，通過研究工業組織這種生產要素，間接表明了企業為了追求外部規模經濟而集聚。

阿爾弗雷德·韋伯 (Alfred Weber) 在工業區位論方面做出了開創性的研究，並首次提出了集聚經濟 (Agglomeration Economy) 的概念。韋伯產業區位理論的核心，就是在配置產業時，盡量降低成本，尤其是把運輸費用降到最低限度，以實現產品的最佳銷售。韋伯認為產業集聚的一般原因是多個工廠集中在一起與各自分散時相比，能給各工廠帶來更多的收益和節省更多的成本，所以工廠有集中的願望。集聚之所以能夠給工廠帶來收益或節省成本，原因有多種，如專門的機器修理廠、靠近的原料供應點、大規模的勞動市場、公用設施、道路等都有助於生產成本的節約。韋伯把產業集群歸結為四個方面的因素：①技術設備的發展。隨著技術設備專業化的整體功能加強，技術設備相互依存會促使地方集中化。②勞動力組織的發展。一個充分發展的、新穎的、綜合的勞動力組織是一定意義上的生產設備，由於其專業化，因而促進了產業集群化。③市場化因素，也是最重要的因素。產業集群可以最大限度地提高批量購買和出售的規模，得到成本更為低廉的信用，甚至「消滅中間人」。④經常性開支成本。產業集群會引發煤氣、自來水等基礎設施的建設，從而減少經常性開支成本。韋伯還從運輸指向和勞動力指向兩個不同的途徑分析產業集群能夠達到的最大規模：公共設施、道路都有助於成本的節約。那個年代的勞動市場和我們今天本質一樣，只不過當年可能是普通的工人，今天有些知識的工人。

高斯 (Coase) 提出交易費用理論並用它來分析了組織的界限問題，為了說明企業或其他組織作為一種參與市場交易的單位，其經濟作用在於：把若干要素所有者組織成一個單位參加市場交換，這樣減少了市場交易者單位數，從而減少資訊不

對稱的程度，有利於降低交易費用。高斯運用交易費用理論較好地解釋了產業聚集的成因。高斯認為，由於產業集群內企業眾多，可以增加交易頻率，降低區位成本，使交易的空間範圍和交易對象相對穩定，這些均有助於減少企業的交易費用；同時聚集區內企業的地理位置接近，有利於提高資訊的對稱性，克服交易中的機會主義行為，並節省企業搜尋市場信息的時間和成本，大大降低交易費用。成本的降低使交易的空間範圍和交易對象相對穩定，建立起長期的合作夥伴以及信用，這減少了企業的交易費用，有利於提高資訊的對稱。因此，透過降低交易費用能夠增強企業的競爭力。

意大利學者巴格納斯科 (Bagnasco) 在 1977 年首先提出「新產業區」的概念，認為新產業區是具有共同社會背景的人們和企業在一定自然地域上形成的「社會地域生產綜合體」。他的「第三意大利」研究概括了集群型產業模式：①小型甚至微型企業佔有絕對優勢，目前工業企業的平均從業人數僅為九人，50 人以下的小企業佔企業總數的 98%，是典型的小企業空間體系。②以傳統的勞動密集型工業為主體，專業化生產程度很高。每個企業只生產一兩種產品或只從事某一環節的生產和加工，企業間橫向和縱向協作均十分密切。傳統工業（如製鞋、服裝、皮包、傢具、瓷磚、樂器、食品加工等）以及為上述部門提供機械設施的工業佔有絕大多數的市場份額。③高度集中的企業集群型產業區 (Industrial District)。根據意大利統計局的評判標準，全意大利專業集群地有 199 個，主要集中在北部、中部和亞德里亞海沿岸，其中的 80% 分佈在人口不到 10 萬的小城鎮或村落；意大利中部的企業集群地共有 126 個，佔總數的 71.4%，如威尼托大區的服裝加工業和傢具製造業、托斯卡納大區的毛紡業和陶瓷業、愛美利亞—羅曼尼亞大區的皮革業、馬爾凱大區的製鞋業都是各自區內最普及的行業。

格蘭諾維特 (Granovetter) 1985 年談到的「社會鑲嵌」問題，這也是和城市群發展有關。他認為現代市場中的各種社會因素，對經濟行動發揮主要的甚至是決定性的作用。他還用「關係性嵌入」與「結構性嵌入」來說明經濟活動在社會結構中的嵌入性。他認為「關係性嵌入」是指經濟行動者嵌入於個人關係之中，而「結構性嵌入」則指許多行動者嵌入於其中更為廣闊的社會關係網絡。「嵌入」概念的引入和運用，一方面說明經濟活動對社會關係和社會結構的依賴，另一方面反過來說明社會關係和社會結構對經濟活動的制約。因此社會關係和社會結構作為經濟活動可以動員的一種資源，構成了企業可以利

用的社會資本。從格蘭諾維特的社會資本論述，說明產業群所累積的社會資本對產業群有正面作用。

克魯格曼（Paul Krugman）在 1991 年也從新經濟地理學去研究集聚模式的好處，他說一個國家或區域為最小化運輸成本實現規模經濟，使得製造業企業傾向於將區位選擇在市場需求大的地方，但大的市場需求又取決於製造業的分佈。所以，「中心—邊緣」模式的出現依賴於運輸成本、規模經濟與國民收入中的製造業份額。新經濟地理學的核心思想是報酬遞增、運輸成本與要素流動之間相互作用所產生的向心力，導致兩個原本完全相同的地區演變成一個核心與周邊的產業集聚模式，其中的關鍵是保持對勞動力流動的高度彈性。模型的結構內容是，兩個地區與兩個部門，兩地區最初是完全相同的，兩個部門分別是報酬遞增、產品具差異性的製造業，與報酬不變、產品同質的農業部門。其中兩部門使用的生產要素都是勞動力，同一地區內的農民不能向製造業部門流動，反之亦然；但製造業部門的工人卻可以實現跨地區的在同一部門內流動。新經濟地理學的產業群模型是基於以下事實：企業和產業一般傾向於在特定區位空間集中不同群體，不同的相關活動又傾向於集結在不同的地方，空間差異在某種程度上與產業專業化有關。這種同時存在的空間產業集聚和區域專業化的現象，是在城市和區域經濟分析中被廣泛接受的報酬遞增原則的基礎。

關於產業集聚的成功例子，不得不提安娜莉·薩克塞尼揚（Annalee, Saxenian）在 1994 年出版的 *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*（《區域優勢：矽谷與一二八公路的文化與競爭》）一書。書中指出，矽谷的競爭力在於公司間網絡持續的互動：隨著勞力的交流，包括正式與非正式的互動、經濟和社會的，資訊充足的環境下促進這些互動的產生；相反地，在 128 公路中的廠商則多以滿足自我需求為考慮，並不參與促進區域創新能量產生的活動，導致區域發展的沒落。矽谷在一個開放和彈性的體系下更加強調人才的自由流動、創新知識的分享、產業間的密切合作與策略聯盟，是一個新興與創新為導向的多元化社會。從她的研究會發現，一個產業群的成功，創新及人才的自由流動是十分重要的。社會的網絡也包括知識的共用，如成功和失敗的經驗交流，這也稱為「社會資本」。美國矽谷是一個非常好的例子：投資半導體科技有失敗也有成功：失敗就繼續工作，但累積的經驗成為了社會資本，有助於下一次創業；成功則會繼續投資其他人的創業，從而形成一個很好的生態圈。目前，深圳正在效仿這個模式

積累社會資本。

波特（Michael Porter）談到鑽石理論模型，說一個國家的競爭優勢，就是有需求條件，有相關及支援的產業，透過企業的戰略結構以及同業的競爭，抓緊機會結合包括政府的所有力量，達到整個國家的競爭優勢。這同樣說明「集中」有利於經驗和知識的累積，能夠提高整個產業的專業化和生產力。如果沒有史丹福大學就不會有矽谷的成功：早期矽谷就靠從研究機構出來到產業的科研人員，促進更多更高層次的商業。波特也提及產業集聚三大支柱，即營商環境、地理位置、如何創造價值，說明產業在生產和服務之間如何互相關聯，互相創造價值，要這三個東西應用到大灣區才會形成產業集群。除了中國，其實不少政府也會積極打造產業群，建設工業區、高新區，例如愛爾蘭、北歐一些小國及非洲的埃塞俄比亞。有些產業群是自然形成的，如矽谷的高新產業集群；有些時候是由政府推動，給高新企業特別的政策、稅務的優惠、土地使用優惠等，以吸引產業鏈內的不同企業、尤其是龍頭企業的進駐，慢慢形成競爭優勢。

亞洲發展銀行委託澳大利亞政府做的一個研究報告 *Competitive Cities in the 21st Century*（《21世紀有競爭力的城市》），文中談到 Cluster-Based City Economic Development（城市群經濟發展），重點就是說透過城市群去扶持一些最具增長的產業區，這跟自由經濟似乎不一樣。根據它的論述，城市產業群有助促進經濟發展，從而增加就業，新企業的成立，甚至減少貧窮。這份報告裡面為城市群發展提出了一個七大要素方法論，①檢視國家經濟及市區的發展策略，決定城市群的範圍；②評核每個城市的競爭力；③評核各個產業的競爭力；④利用產業群的架構還有地圖資訊系統製作一個產業地圖；⑤評估產業群的競爭力及短板；⑥準備計劃；⑦執行。

小結

當中國的改革開放進入了深水區，當全球發展進入新階段，以往城市間由單打獨鬥、各自發展轉變為「城市群」發展。不單是粵港澳大灣區在發展城市群，杭州灣、渤海灣等灣區也在發展城市群，只能說粵港澳大灣區可能走得比較前。正如香港中聯辦主任駱惠寧在國家「十四五」規劃宣講團致辭中說：「不進則退，慢進也是退」。粵港澳大灣區亟需加快融合發展步伐。

3.2 大灣區形成的歷史沿革

欲辨其意，先正其史，瞭解粵港澳大灣區從無到有的歷史進程，是系統化加深粵港澳大灣區發展的時代背景和意義的重要前提。粵港澳大灣區是一個擁有約 5.6 萬平方公里國土面積、6,765 萬人口和約 11% 全國經濟總量的超級城市群。地理上，與傳統珠三角地區概念有所不同，粵港澳大灣區指由廣州、佛山、肇慶、深圳、東莞、惠州、珠海、中山、江門市和香港、澳門兩個特別行政區形成的城市群，圍繞珠江出海口及伶仃洋（表 1）。

表 1 粵港澳大灣區地理概況

半球位置	東半球
海陸位置	位於亞歐內地東南部、太平洋西北側，屬於中國珠江三角洲地區
經緯度	北緯 21° 27′ ~24° 24′ ；東經 111° 21′ ~114° 53′
陸地面積	約 5.6 萬平方公里

氣候作為最基礎的自然要素之一，受到緯度位置、海陸位置等地理要素的綜合影響。同時，它與地形地貌因數有機結合，共同作用於水文、土壤和植被等地球系統的重要組分。粵港澳大灣區地處亞熱帶季風氣候，暖濕多雨，氣候宜人：年均降水量 1,600 至 2,300 毫米，4 至 9 月汛期降水量佔全年的 81% 至 85%。冬季盛行北風、東南風，年平均風速 2.0 至 2.6 米每秒，颱風一般發生在每年 7 至 9 月，每年平均 1.6 次。水面蒸發量 1,200 至 1,400 毫米，陸地蒸發量 800 毫米左右。多年平均日照天數 240 天左右。

粵港澳大灣區城市群中呈現若干產業帶及不同產業結構的城市分佈。從 GDP 總量來看，香港、廣州與深圳位於第一梯隊，江門市、珠海市和肇慶市位於其後。從人口總量來看，廣州與深圳人口最多，均超過 1,000 萬，澳門人口最少，僅 68 萬人左右。從土地面積來看，肇慶市與惠州市面積最大，均超過 1 萬平方公里，澳門最小，僅約 33 平方公里（表 2）。從產業結構來看，大灣區內地九市形成以「先進製造業 + 現代服務業」為核心的產業格局。其中，香港以金融、貿易、航運為主導產業，成為國家對外交流的重要管道；澳門以旅遊休閒服務業、博彩旅遊業等作

為產業支柱。區域內共形成了東西岸兩條產業帶：東岸的知識密集型產業帶由廣州中東部、東莞和深圳等東岸城市構成，重點發展金融、專業服務、物流、信息服務、會展和文化創意等現代服務業，以及新能源、電子信息、新材料、生物醫藥等戰略新興產業和高科技產業。西岸的技術密集型產業帶主要由廣州北部和南部、佛山、中山、珠海等城市與區域構成，主要發展包括物流、外包服務、教育服務的現代服務業，汽車、核電、風電和航空主導的裝備製造業，以及家電、金屬製品和紡織建材為主導的優勢傳統產業。

表 2 2021 年粵港澳大灣區及各市主要經濟指標¹

城市	土地面積 (平方公里)	人口(萬)	本地生產總值 (GDP) (億美元)	人均 GDP (美元)	第三產業佔 GDP 比重 (%)	出口 (億美元)	實際利用外商直接投資 (億美元)
粵港澳 大灣區	56,098	8,670	19,581.4	22,585	64.8	13,857.7	1,537.4
香港	1,110	747	3,691.4	49,375	93.4	6,381.1	1,344.2
澳門	33	68	299	43,773	91.3	16.2	-7.18
廣州	7,434	1,881	4,376	23,307	71.6	978.4	84.2
深圳	1,997	1,768	4,753.1	26,918	62.9	2,985.9	109.7
佛山	3,798	961	1,884.3	19,602	42.3	776.2	5.2
東莞	2,460	1,054	1,682.6	16,009	41.5	1,481.8	14.8
惠州	11,347	607	771.5	12,728	42	330.5	11.5
中山	1,784	447	552.8	12,425	48.1	345.9	5.8
江門	9,507	484	558.2	11,582	46.2	227.2	3.6
珠海	1,736	247	601.7	24,392	56.7	292.3	29
肇慶	14,891	413	410.8	9,962	41.1	42.2	1.3

首先是粵港澳大灣區的由來。改革開放 40 多年以來，廣東和港澳已經形成了一個先進製造業和現代服務業雙輪驅動的產業體系，具有一定的實力及世界的認同。今天的粵港澳大灣區也是在重複之前泛珠三角城市群互相支援的發展模式，只不過「9+2」由九個省加上兩個特區，變成廣東省九個城市加上兩個特區。大灣區的戰略意義重大：除了為改革開放探路，還能以大灣區拉動和輻射整個華南地區，

與長江經濟帶相呼應。大灣區是一個國際的品牌，其發展也會輻射到「一帶一路」及周圍的地區及國家，引領「新全球化」的角色。

粵港澳經濟一體化在最早的階段，即1978至2003年，是較簡單的「前店後廠」的垂直分工，香港負責銷售，廣東省負責生產。在2003至2016年，因為2003年「沙士」疫情令香港經濟受到沉重打擊，以及當時迎來《內地與香港／澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）服務貿易自由化，粵港澳經濟開始作橫向整合，泛珠三角城市希望通過香港吸引外商和外資，而香港也希望利用這個泛珠平台，實現雙贏。在2016至2030年，粵港澳經濟一體化將依靠粵港澳大灣區的發展。同以往不同，它直接參與國際灣區的競爭，成為一個國際級的灣區品牌。

在「大灣區」概念形成之前，本港與內地的合作歷史由來已久。1978年國家實行「改革開放」，之後確立多個經濟特區，包括深圳特區。當年香港利用珠三角地區的勞動力優勢發展低端製造業。到了1990年代，合作方式轉變為「前店後廠」、「三來一補」，開始有內地企業前往香港上市。1993年7月15日，青島啤酒H種股票在香港聯合交易所有限公司上市，青島啤酒股份有限公司成為首家在海外上市的中國企業。在2000年代，香港在研發、金融和商務服務等方面向內地企業「輸血」，內地企業通過轉型升級延伸反哺香港，延伸香港的產業鏈條，拓展香港發展空間。在2006年，深港兩地提出建設「深港創新科技圈」。在2009年，時任廣東省委書記汪洋提出「廣佛肇」、「珠中江」及「深莞惠」三個經濟圈規劃，當中也包括「河套區」的規劃。「大灣區」概念首次在2014年深圳市政府報告提出，在2015年3月，由國家發改委、外交部和商務部就聯合發佈《推動共建絲綢之路經濟帶和二十一世紀海上絲綢之路的願景與行動》文件中提出「打造粵港澳大灣區」。2016年3月，國務院印發《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》中提出「共同打造粵港澳大灣區，建設世界級城市圈格局」。2016年9月，發改委《關於貫徹落實區域發展戰略促進區域協調發展的指導意見》指出廣東省及港澳共同編制粵港澳大灣區發展規劃。2016年年底，發改委《關於加快城市群規劃編制工作的通知》，提出於2017年啟動「珠三角灣區」城市群規劃。之後2017年全國的兩會中，國務院總理李克強的《政府工作報告》提出大灣區的建設。2019年，國家正式頒佈《粵港澳大灣區規劃綱要》。

大灣區的合作還有更深一層歷史人文原因：香港大概 750 多萬人中，至少有 400 多萬的人來自內地九個城市，廣東省是不少人的故鄉，關係非常密切。「改革開放」以來，香港人也是從深圳開始投資，然後擴展到廣東省的其他地方。另外香港作為一個融資平台，也是廣東企業走出去的首選。

總的來說，2003 年至今兩地不斷探索更緊密的合作安排，包括泛珠三角合作、「9+2 合作」、大灣區發展等計劃（表 3）。不過，當前全球受到 2019 冠狀病毒病（COVID-19）衝擊，兩地居民往來亦受到防疫措施限制。如何在後疫情時代創新兩地融合模式，成為值得關注的新課題。

表 3 粵港澳大灣區發展階段特徵及代表事件

發展階段	主要特徵	代表事件
1980-2000	「前店後廠」、「三來一補」，加工製造業為主，形成加工貿易鏈條。	1998 年粵港高層合作聯席會議制度建立，合作提上議程。
2001-2013	「共同市場」、以服務業為主要內容，尤其在生產服務業領域合作不斷加強。	2001 年，中國內地加入 WTO； 2003 年內地與香港、澳門特區政府分別簽署了內地與香港、澳門《關於建立更緊密經貿關係的安排》，隨後又分別簽署了一系列補充協議。
2014 至今	在跨境金融、航運物流、服務貿易等領域更深遠的合作。	2014 年粵港澳地區率先實現了區內服務貿易的自由化； 2015 年國務院批准設立了前海、南沙、橫琴自貿區； 2017 年國家發改委、廣東省政府、香港特區政府及澳門特區政府簽署《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》。

泛珠三角「9+2」合作

為適應經濟全球化和區域經濟一體化趨勢、促進國家東中西部區域協調發展、推動內地與港澳更緊密合作、增強區域的整體實力與競爭力，2004 年 6 月，以珠江水系為紐帶的「9+2」各方（即福建、江西、湖南、廣東、廣西、海南、四川、