

從香港看《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》

劉迺強

國務院總理溫家寶於今年 1 月 17 日主持召開國務院常務會議，審議並原則通過《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》¹。在“十一五規劃”中，珠三角及“泛珠三角”區域發展問題未被列入，而長三角、京津冀地區，則已被作為國家級的兩大區域規劃試點率先啟動。去年 6 月溫家寶總理調研廣東，同意了省委書記汪洋有關制定《規劃綱要》的請求。9 月，一支由國家發改委牽頭組織由 180 位各部委官員、學者組成的調研組，在廣東同廣東省政府和有關單位展開了密集調研。調研分了 17 個專題小組進行，粵港澳合作是其中一個專題，分別邀請了香港特區政府中央政策組和中國銀行代表參加。

“珠三角”指由廣州、深圳、珠海、佛山、江門、東莞、中山、惠州和肇慶 9 個城市組成的區域。（這次在規劃中加上了香港和澳門，兩個特別行政區第一次被納入國家地區性規劃，行內稱之為新的“9+2”）。不算港澳，該區域面積為 24437 平方公里，占廣東國土面積的 14%。2007 年，珠三角 GDP 總值達 25450.2 億元，占廣東經濟總量的 83%。

但是珠三角一向依靠大量外來廉價勞工，分享全球化產業鏈低端收益的發展方式，已經走不通。而與香港“前店後廠”的合作模式，隨着自去年起港商企業大量倒閉、停工和撤出，亦已破局。當前珠三角產業層次總體偏低，創新能力不足，整體競爭力不強；土地開發強度過高，環境污染嚴重，社會事業發展相對滯後，而行政和社會管理體制等方面的改革未能配套，改革難度越來越大。

規劃綱要是指導珠江三角洲地區當前和今後一個時期改革發展的行動綱領和編制相關專項規劃的依據。規劃綱要提出，到 2012 年，珠三角率先建成全面小康社會，人均 GDP 達到 8 萬元，服務業增加值比重達到 53%。到 2020 年，珠三角率先基本實現現代化，形成粵港澳三地分工合作、優勢互補、全球最具核心競爭力的大都市圈之一，人均 GDP 達到 13 萬 5 千元，服務業增加值比重達到 60%。

規劃綱要確定了珠三角產業結構向高級化和現代化調整，轉型升級，在全球化的產業鏈中逐步提高自己的位置，邁向可持續發展以及和諧發展。廣東省常務副省長黃龍雲在不同場合都表示，規劃綱要的核心詞，就是“科學發展、先行先試”。

“先行先試”對珠三角有着重要意義。

¹珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020 年)

http://news.southcn.com/gdnews/nanyuedadi/content/2009-01/08/content_4827444.htm

規劃綱要第 11 章“構建開放合作新格局”的第 2 節表述了“推進與港澳更緊密合作粵港澳合作”的 4 大範圍，包括：

- 推進重大基礎設施對接。
- 加強產業合作。
- 共建優質生活圈。
- 創新合作方式。

香港特區政府於規劃綱要發表的當晚，便通過政府新聞處發稿表示歡迎和合作。並突出三項試點。²規劃綱要發表 4 天之後，在 1 月 21 日舉行的粵港合作第 12 次工作會議上，廣東省副省長萬慶良與香港特別行政區政務司司長唐英年表示，雙方已成立“粵港推進《綱要》實施協調小組”。會議決定下一階段，粵港雙方將重點推進以下 6 個方面的合作。

1. 共同研究落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，推動共同編制區域合作專項規劃，成立“粵港推進《綱要》實施協調小組”，制定工作計劃，重點從金融、服務業、基礎設施和城市規劃、科技創新等方面，加快推進落實《綱要》；
2. 繼續支援在粵的港資企業應對國際金融危機，加快轉型升級；
3. 進一步落實服務業對香港開放在廣東先行先試政策；
4. 爭取 2009 年動工興建港珠澳大橋，加快推進深港河套地區綜合研究以及廣深港高速鐵路、蓮塘／香園圍口岸等大型跨界基建項目建設或前期工作；
5. 充分發揮粵港金融合作專責小組的作用，進一步深化粵港金融合作；
6. 加強環保合作，共建綠色大珠三角優質生活圈。³

剛過了一個月，2 月 19 日，粵港澳共同在港召開了首次聯絡協調會議，並於下午舉辦大型公開研討會。顯然易見，三方政府對規劃綱要都十分重視，並雷厲風行的要盡快把它落實。

這裡我們首先要清楚，這份規劃綱要是以廣東省為中心看事情的產物。香港只不過是廣東中期發展要考慮的眾多因素的其中一個；說白了，香港是它要利用的對

² 政府回應《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》
www.info.gov.hk/gia/general/200901/08/P200901080249.htm

³ 粵港雙方落實《珠三角地區改革發展規劃綱要》，新華網，2009-01-22
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/22/content_15523798.htm

象。規劃綱要由廣東提出，並由它出資，這是天公地義的事情。問題只是香港並沒有相對的長遠發展規劃，因此沒有積極的去反利用規劃綱要所帶來的機遇。從上可見，香港對廣東一方面積極配合，同時只把以往提出的項目稍為加快而已。如此消極回應的結果，香港最終就成為了以廣州為圓心的 1 小時生活圈的外圍城市，有如它的盲腸。香港在這區域經濟中，也自我邊緣化。

這結果未必對廣東發展有利，因此亦非它所想見。事實上，在規劃綱要調研開始時，已有廣東的參與者公開提出，應該邀請香港參加全部 17 個小組。很可惜，這個更加合理安排的建議，沒有被接納。我們毋須提出太多理由去支持粵港進一步緊密合作對彼此的好處，只想指出一點，因為過往珠三角經濟一體化長期處於低水平狀態，珠三角與長三角的競賽的上一回合，珠三角已經判定處於下風。

去年 8 月 6 日，國務院常務會議就審議並原則通過了《進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》⁴。以此為基礎製訂的《長江三角洲地區區域規劃綱要》估計日內出台。指導意見中將長三角定位為：“我國綜合實力最強的經濟中心、亞太地區重要國際門戶、全球重要的先進製造業基地、率先躋身世界級城市群的地區，並從國家區域發展總體戰略的高度，賦予長三角地區在壯大東部地區經濟實力、推動長江流域快速崛起、帶動中西部加快發展、促進全國區域協調發展、引領我國全面參與全球競爭中發揮核心作用的功能。”

與之相比，珠三角規劃綱要只是國務院下邊的國家發展和改革委員會發出，在文件中，珠三角的定位是：“珠江三角洲地區是我國改革開放的先行地區，是我國重要的經濟中心區域，在全國經濟社會發展和改革開放大局中具有突出的帶動作用和舉足輕重的戰略地位。”“賦予珠三角發展更大的自主權，支援率先探索經濟發展方式轉變、城鄉區域協調發展、和諧社會建設的新途徑、新舉措，為全國科學發展提供示範；繼續承擔全國改革‘試驗田’的歷史使命，大膽探索，先行先試，在重要領域和關鍵環節率先取得突破，為實現科學發展提供強大動力，為發展中國特色社會主義創造新鮮經驗。”

兩個三角洲在國家發展中的地位，明顯高下懸殊，縱使廣東從其利益出發，也不能再跟香港同一見識，死抱本位主義去尋求合作。對廣東來說，只有香港在區域經濟融合過程當中，回復其往日的活力，才是對它最有利的結果。所以，它應該仔細的思考，粵亦有何以利港乎？過去 30 年，內地，主要是廣東不斷從香港抽走產業和人才，香港經濟出現“空洞化”的惡疾，是否應該考慮通過融合，把香

⁴國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見
http://www.gov.cn/zwjk/2008-09/16/content_1096217.htm

港經濟“充實化”？正正因為規劃綱要只是份綱領性的文件，當中的一些缺陷，只要粵港雙方有誠意和決心，在落實的過程中，大有修正的空間。

在規劃綱要的調研期間，百年一遇的國際金融海嘯剛開始，對實體經濟，以致自二戰之後建立的全球經濟秩序的摧毀性打擊，還未全部顯露。因此，規劃綱要的調研人員未能充份加以消化。規劃綱要背後的假設，基本上仍然囿於大進大出，世界工廠的範式。當中的城市分工，亦以此為指導思想；而粵港的融合，也未脫“前店後廠”的格局。

到了今天，大家都可以看得很清楚，短期全球市場緊縮，珠三角港商高峰期的30-50%，很多已經結業或停產，其餘很可能撐不過今年。G20 聲稱要共同防止的保護主義，共識已由本次危機的始作俑者美國所率先打破。保護主義抬頭，各國競相貶值增加出口的局面很快便會出現。放眼未來10年，全球化的步伐即便不完全停止，也會急速放緩。加上珠三角產品的主要市場是西方發達經濟，它們慘受蹂躪，滿目瘡痍，國民消費力下降，浪費的消費模式會大大改變。一句話，大進大出再難有發展的餘地，世界工廠需要轉型提升，而前店後廠這粵港經濟融合的模式，已經全面破局。規劃綱要在落實執行時，想不大改也不可能。

規劃綱要中有一個十分重要的概念：“上下游錯位發展”。市面論者一般引用時通常斷章取義，只提“錯位發展”。而事實上規劃綱要其他部份許多時亦有同樣的誤解，所以才有區內11個城市各有分工，包括“鞏固香港作為國際金融、貿易、航運、物流、高增值服務中心”的提法。已經有論者指出，這是與規劃綱要中，“三、構建現代產業體系”的一章，尤其是“（一）優先發展現代服務業”的一節，多少是有矛盾的。

城市錯位發展，通過產業分工，你做的，我不做、我做的，你不做，而避免重覆建設，惡性競爭，是過了時的老觀點。香港以前就持這樣的觀點，要求廣東其他城市不要大搞貨櫃碼頭和物流產業等。“上下游錯位發展”據說是發改委後來加進去的概念，它的着眼點並非城市，並非產業，而是產業鏈。在珠三角9+2的城市圈中，就區內各產業的產業鏈的不同環節，作緊密的融合，再無分彼此，你中有我，我中有你，這才是“上下游錯位發展”的本來意思，也是它特別要加進去的苦心。

具體而言，我於本刊今年2月號文章指出：“香港作為服務城市，與珠三角區內其他九加一個城市經濟融合的道路，是功能的分工，產業鏈的分工，而非產業分工；並非你幹這些產業，我幹那些產業，而是大家一起合作，發展共同的產業群。從上游的開發、設計、融資，到下游的展銷、出口等，都與整個地區經濟密不可分。在產業鏈這些環節中，香港的優勢在於它本身信息、國際關係、法治、專業標準和精神等優勢，都得以駕輕就熟的發揮，與區內城市配合，相得益彰。”廣

東要轉型提升，繼續發展，以往的 OEM 代工模式也將難以持續，必須轉型提升至 ODM（自有設計）和 OBM（自有品牌）。沒有香港的全面合作，廣東企業無論在意念上、管理上、技術上都很難順利轉型提升。

粵港因而不是一個利用和被利用的關係，而是一個都市圈互利合作，在產業鏈上錯位發展，互相補充，互為增益的關係；其中一個重點是要廣東有意識地把資金、人才、產業從新注入香港，把香港經濟“充實化”。而通過產業鏈上下游錯位發展，“珠三角有多少種產業，理論上香港就可以有多少個接口，香港到處都是充實化的機遇，遍地都是這樣那樣‘中心’。就業機會絕不缺乏，各方面的人才，都有需求。”⁵ 香港經濟活力得以重新煥發，為區域經濟作更大的貢獻。

我們要在觀念上，把內外市場統一，因為這才是產業的正常發展形態，有強大的內銷基礎，才能在全球化的惡劣環境中競爭，和減輕市場波動的打擊。只有這樣才能把一些本來是外向型的企業穩定下來，短期避過外國市場收縮的沖擊，並向 ODM、OBM 轉型提升。把一些被目為低增值的“傳統產業”，如服裝、鞋履等，轉化為高增值的“時尚產業”和“創意產業”。

在大型城市圈內有意識、有規劃地作上下游錯位發展，在世界上也算是較超前的觀點。在“一國兩制”的框架加以落實，更有很大的難度。但是有了“先行先試”這上方寶劍，和形勢比人強的特大經濟危機，我相信粵港兩地政府必會拿出更大的誠意和決心，充份把握規劃綱要所帶來的巨大機遇窗口，與長三角再較長短。

2009/3/6

（《中國評論》2009 年 4 月號）

⁵劉迺強：香港當前的問題與出路。《中國評論》，2009 年 2 月號。