

《“十二五”規劃綱要》指導下的粵港澳合作評析

李嘉曾*

2011年3月14日上午，中華人民共和國第十一屆全國人大第四次全體會議在閉幕前通過了《關於國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要的決議》。3月16日，新華社受權公佈《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》(以下簡稱《“十二五”規劃》)。與以往的五年計劃相比，在新頒佈的《“十二五”規劃》中，有關香港和澳門的問題被單獨列為第五十七章專門闡述，表明香港和澳門問題受到中央政府的高度重視。也就在全國人大十一屆四次全體會議舉行期間，廣東省人民政府和澳門特別行政區政府在京簽署《粵澳合作框架協定》，意味着粵澳合作進入了新的階段。聯想到將近一年前廣東已和香港簽署《粵港合作框架協議》，粵港合作同樣揭開了嶄新的一頁。《“十二五”規劃》“是未來五年我國經濟社會發展的宏偉藍圖，是全國各族人民共同的行動綱領，是政府履行經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務職責的重要依據。”¹ 澳門與香港都是中華人民共和國的組成部分，理應以《“十二五”規劃》的精神為指導，更好地規劃今後的發展道路。由於地理位置、歷史根源和現實狀況的關聯性，廣東、香港和澳門之間存在着密切的有機聯繫。而在《“十二五”規劃》中，對粵港澳合作的問題也展開了比較詳盡的闡述，值得我們關注。本文將在闡述粵港澳合作的意義、目標和主要內容的基礎上，探索港澳兩地在區域合作框架中的不同任務和分工情況，並且深入討論開展合作過程中需要引起重視的若干問題。

一、粵港澳合作的意義

粵港澳合作問題的提出由來已久。早在香港和澳門相繼回歸祖國之初，就有學者提出了“香港回歸後

加強粵港澳產業合作”²、“澳門回歸將使粵港澳合作有望升級”的觀點，還認為“加強粵澳合作，應從更大範圍的粵港澳合作着眼，要在粵港澳三地形成一個集生產、行銷、服務、創新四大功能為一體的經濟合作區域。”³ 可見早期的粵港澳合作以經濟範疇為主，2003年中央政府分別與香港特別行政區、澳門特別行政區簽署的兩個《關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)正是內地(主要通過廣東)與港、澳經濟合作的政策體現。隨着形勢的發展，粵港澳合作的科技含量與文化內涵逐漸增加，合作層次逐漸提高，其戰略意義也逐漸凸顯。

2009年初，國家發改委制定的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》正式頒佈，將珠江三角洲地區的改革發展上升到國家戰略的高度，同時也將“與港澳緊密合作的相關內容納入規劃”，強調“加強與港澳協調溝通，推動經濟和社會發展的合作”⁴，體現了粵港澳合作的經濟意義與社會價值。2010年4月和2011年3月，廣東省人民政府分別同香港特區政府、澳門特區政府在北京簽署《合作框架協議》。兩份《協議》用類似的文字提到了“促進經濟、社會、文化、生活等方面”“融合發展”(《粵澳合作框架協議》)和“共同發展”(《粵港合作框架協議》)的問題，進一步提升了粵港澳合作的意義。

在《“十二五”規劃》中，與港澳合作的問題被置於“深化合作，建設中華民族共同家園”的篇章內闡述，並且同“為實現中華民族偉大復興而共同努力”的宏偉目標聯繫在一起，可見粵港澳合作已經上升到國家戰略和民族復興的高度。與此同時，《規劃》還強調要“深化粵港澳合作，落實粵港、粵澳合作框架協定，促進區域經濟共同發展，打造更具綜合競爭力的世界級城市群”⁵，表達了粵港澳合作在全球化進程中的戰略意義。

* 澳門中西文化創意產業促進會理事長、教授

二、粵港澳合作的目標與內容

粵港澳合作應該達到怎樣的具體目標(或目標定位)? 或者說, 這一合作將包括哪些主要內容? 《“十二五”規劃》中有比較詳細而明確的闡述。可以概括為以下四個主要方面: 一是“打造更具綜合競爭力的世界級城市群”; 二是“構建現代流通經濟圈”; 三是“共建粵港澳優質生活圈”; 四是“完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系”。⁶

“打造更具綜合競爭力的世界級城市群”的目標2009年初在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》中已經提出, 表述為: “推進與港澳緊密合作、融合發展, 共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群。”⁷ 表明當時的目標定位只瞄準在“亞太地區”。到了2010年4月, 《粵港合作框架協議》中將這一目標加以擴展: “攜手打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群, 率先形成最具發展空間和增長潛力的世界級新經濟區域”。⁸ 而在2011年3月簽署的《粵澳合作框架協議》中, 也有類似的表述: “攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群, 共同打造世界級新經濟區域”。⁹ 如前所述, 在《“十二五”規劃》中則概括為“打造更具綜合競爭力的世界級城市群”的規範表述。

“構建現代流通經濟圈”的提法始見於《粵港合作框架協議》, 在“發展定位”的第4條中這樣寫道: “加快跨境基礎設施網絡建設, 優化區域營商環境, 促進區域人員、貨物、信息、資金等要素往來流通便利, 形成更低成本、更高效率的國際航空樞紐、航運中心和物流中心, 構建現代流通經濟圈。”¹⁰ 《“十二五”規劃》在“深化內地與港澳經濟合作”一節中, 敘述了“支持建設以香港金融體系為龍頭、珠江三角洲城市金融資源和服務為支撐的金融合作區域, 打造世界先進製造業和現代服務業基地”¹¹ 等內容後, 表述了“構建現代流通經濟圈”的觀點。

“共建粵港澳優質生活圈”的意見在上述幾個文件中都有類似表述。《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》“推進與港澳更緊密合作”一節中, 在提出“推進重大基礎設施對接”、“加強產業合作”後, 接着提出“共建優質生活圈”的意見。《粵港合作框架協議》“發展定位”的第5條詳細敘述了這個問題: “構建全國領先的區域環境和生態保護體系, 大力發展綠色經濟, 形成資源節約、環境友好的生產、生活及消費方式, 建設宜居、便利、管理和服務水平先進的優質生活圈”。¹² 而在《粵澳合作框架

協議》中, 用“合作定位”的第3條闡明了類似的觀點: “推動珠澳協同發展, 對接跨境基礎設施, 推動區域要素便捷流動, 加強社會公共服務體系銜接和服務資源分享, 建設宜居、便利和管理服務水平先進的優質生活圈”。¹³ 《“十二五”規劃》則在第五十七章第3節“深化內地與港澳經濟合作”中, 用一句話言簡意賅地表述了這個問題: “加快共建粵港澳優質生活圈步伐”。

“完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系”其實也可以視為共建優質生活圈的組成部分, 其中的一些具體內容在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》和兩個《合作框架協議》中都已經提及。《“十二五”規劃》則明確表述為“加強規劃協調, 完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系”¹⁴, 凸顯了交通命脈的重要性。

三、粵港澳合作中香港和澳門的地位與分工

雖然粵港澳合作是一個有機聯繫的系統工程, 但由於三方的具體條件不同, 特色與優勢各異, 因此各自在合作框架中的地位與作用有所不同。明確香港與澳門在三地合作中的分工, 瞭解各自的重點任務是十分必要的。

根據《“十二五”規劃》的精神, 港、澳兩地在粵港澳合作框架中的分工和差異主要表現為: 發展定位不同, 待發揮的優勢不同, 受支持的產業不同。

關於發展定位。前期的五個文件對港澳兩地的發展定位均有一定的設想, 《“十二五”規劃》則進行了高度概括。要求香港向多個中心的方向發展, 包括“離岸人民幣業務中心”、“國際資產管理中心”、“高價值貨物存貨管理及區域分銷中心”; 同時要鞏固原有的“國際金融中心”、“貿易中心”和“航運中心”的地位。而澳門的發展定位則被概括為“一個中心”和“一個平台”: “世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”。¹⁵

關於待發揮的優勢。《“十二五”規劃》在五十七章第一節中明確提出“支持港澳鞏固提升競爭優勢”, 其中提到香港的優勢為: “金融、航運、物流、旅遊、專業服務、資訊以及其他高增值服務業”。《“十二五”規劃》中雖然沒有具體提到澳門的優勢所在, 但在《粵澳合作框架協議》中, 曾提到了“支持澳門壯大旅遊等優勢產業”的意見。可見港澳兩地的優勢是有所不同的。

關於受支持的產業。祖國是港澳兩個特別行政區的堅強後盾，中央政府對特區一貫採取扶持政策。根據兩地的不同區情，《“十二五”規劃》參照前期形成的三個文件以及《關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)的內容，對支持香港和澳門重點發展的新興產業進行了概括，並且列為第二節“支持港澳培育新興產業”集中闡述。香港受支持的新興產業為“環保、醫療服務、教育服務、檢測和認證、創新科技、文化創意等優勢產業”；澳門受支持的新興產業為“休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業”，同時還要“推動經濟適度多元化”。¹⁶

此外，由於《“十二五”規劃》是高度概括的綱領性文件，省略了一些具體事項；而在前期形成的五個文件中，還提到了香港、澳門在粵港澳合作中參與的不同重點項目。香港參與的有“廣深港客運專線”、“深圳前海地區、深港河套地區重點開發”、“蓮塘/香園圍口岸規劃與建設”等；澳門參與的有“合作開發橫琴”、“珠江口西岸發展規劃”等。香港和澳門共同參與的有“港珠澳大橋工程”、“廣州、深圳、珠海、香港、澳門五大機場聯運”、“廣州南沙發展建設”等。

總之，香港和澳門在粵港澳合作有同有異，各有側重。認清了各自的主要任務，有助於找準定位，明確責任，協調地分工協作，恰如其分地發揮應有的作用。

四、粵港澳合作中需要引起重視的幾個問題

在對粵港澳合作的意義、目標、內容以及合作框架中香港、澳門的地位與作用取得共識之後，有必要深入探討合作過程中需要引起重視的幾個問題。

(一) 探索粵港澳合作的新模式

粵港澳合作是一個歷史範疇，真正意義上的粵港澳合作是從香港、澳門相繼回歸祖國以後開始的。因此，這是一個沒有樣板可以模仿、沒有經驗可以借鑒的新事物，在很大程度上需要改革創新。其實中央政府對於這個問題始終保持着清醒的頭腦，在2003年同香港、澳門政府分別簽署的CEPA中，特別是在以後每年新增加的補充協議中，就體現了探索粵港、粵澳合作新模式的思想。在2008年7月內地與香港簽署的《CEPA補充協議五》中，更明確提出了“先行先試”的概念，“經中央人民政府批准，香港與廣東省以先

行先試形式，在廣東推行共25項開放和便利化措施，其中17項措施已納入CEPA協議五。”¹⁷此後“先行先試”即成為粵港澳合作探索新模式的代名詞。

在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》中，對粵港澳合作“創新合作方式”作了比較詳盡的闡述：“加強與港澳協調溝通，推動經濟和社會發展的合作。支持粵港澳三地在中央有關部門指導下，擴大就合作事宜進行自主協商的範圍。鼓勵在協商一致的前提下，與港澳共同編制區域合作規劃。完善粵港、粵澳行政首長聯席會議機制，增強聯席會議推動合作的實際效用。堅持市場為主、政府引導的原則，進一步發揮企業和社會組織的作用，鼓勵學術界、工商界建立多形式的交流合作機制。”¹⁸在粵港、粵澳《合作框架協議》中，都將“先行先試、重點突破”和“體制機制創新”作為合作的“基本原則”之一。《“十二五”規劃》吸收了上述文件的可取之處，正式提出“支持廣東在對港澳服務業開放中先行先試，並逐步將先行先試措施拓展到其他地區”¹⁹的意見，使探索粵港澳合作新模式具備了政策依據。

澳門和香港兩個特別行政區政府應當學習借鑒廣東省政府在相關領域的改革舉措，進一步解放思想，大膽創新，逐漸將被動配合轉變為主動爭取，積極推進粵港澳合作不斷取得新的突破。

(二) 正確理解前期文件與《“十二五”規劃》的關係

如前所述，《“十二五”規劃》中關於香港澳門以及粵港澳合作的相應政策，是對前一時期多種文件中已經出現的相關內容的提煉與概括，在《“十二五”規劃》頒佈之前出台的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》、《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》、《粵港合作框架協議》、《粵澳合作框架協議》等五個文件為《“十二五”規劃》涉及港澳的章節做好了前期準備工作。《“十二五”規劃》的許多文字沿用了上述文件的提法，而這些文件的精神也是符合《“十二五”規劃》基本精神的。

然而，由於前期的五種文件和《“十二五”規劃》形成的時間不同，文件的性質、層次和起草人的出發點不同，因此難免出現這樣那樣的差異。對於大多數細小的差異而言，可以在以後的實踐中逐步探索並逐漸統一認識；但對於一些涉及原則的差異而言，就有必要引起足夠重視並盡早形成共識。筆者認為，關於“區域融合發展”的提法就是一個值得推敲的問題。

“區域融合發展”的提法始見於廣東省人民政府與香港、澳門特區政府分別簽署的兩份《合作框架協議》。2010年4月問世的《粵港合作框架協議》第九章“區域合作規劃”的導語寫道：“共同編制區域合作規劃，就共同關心及影響區域發展的課題及事項進行研究，落實合作項目，統籌合作進程，發揮協同效益，促進區域融合發展。”²⁰這是“區域融合發展”的首次亮相。在2011年3月出台的《粵澳合作框架協議》中，類似的提法出現了3次。第一章總則的導語中提到“推動粵澳更緊密合作，促進經濟、社會、文化、生活等方面融合發展”；第2條“基本原則”的第3款提出“促進要素便捷流動和資源優化配置，推進粵澳融合發展”；第3條“主要目標”的第1款指出，到2015年時，“珠澳協同發展全面展開，共建優質生活圈和區域融合發展成效顯著”。²¹

按照《“十二五”規劃》和相關文件的精神，粵、港、澳三地無疑應當整體規劃、協調配合，走上區域共同發展的道路。但是，這一趨勢是否應該用“區域融合發展”來概括，是值得商榷的。根據一般工具書上的釋義，融合是指將兩種或多種不同的事物合成一體。融合的結果是彼此之間渾然一體，不存在界限。須知香港、澳門雖然與廣東省同為中華人民共和國的組成部分，但前二者是特別行政區，各自的基本法規規定，在香港、澳門“保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”。既然廣東與港澳在可預見的未來仍然按照“一國兩制”的方針分別實行不同的社會制度，那麼“區域融合”之說只能是一種良好願望而不可能也不應當成為具體計劃或工作目標。

我們注意到《“十二五”規劃》中並沒有採用兩個《合作框架協議》中關於“區域融合發展”的概念。鑒於此，建議先期出台而層次較低的文件用《“十二五”規劃》的精神來進行對照衡量，及時作出適當的修正或補充，將方針政策统一到中央政府的立場上來。

（三）粵港澳合作的整體強化

從香港、澳門相繼回歸祖國之後開始，粵港澳合作的話題就逐漸興起。但這種說法多為民間議論，鮮見於官方文件。2009年初問世的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》首次提出“粵港澳合作”的概念。這一文件中強調，要“支持粵港澳三地在中央有關部門指導下，擴大就合作事宜進行自主協商的範圍”，要“鼓勵粵港澳三地優勢互補，聯手參與國際競爭”，還具體地提到粵港澳在“發展服務業”、“傳染病疫情信息通報與聯防聯控”、“突發公共衛生事件應急合作機制”、“推行清潔能源政策”、“開展物料回收、循環再用、轉廢為能”²²等方面的合作。到了《“十二五”規劃》中，已經可以正式見到“粵港澳合作”的概念和相關提法，如“深化粵港澳合作”、“共建粵港澳優質生活圈”、“完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系”²³等。

“‘十二五規劃’顯然是將粵港澳合作作為一個整體，放在珠江三角洲區域發展的大框架中來通盤考慮的。”“我們期待着粵港澳的密切配合，通力合作；然而，現實的情況卻不盡人意。人們更多地看到了粵港、粵澳的雙邊合作，很難見到三地一統的整體合作。”²⁴其實在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》中已經提出了“支持粵港澳三地在中央有關部門指導下，擴大就合作事宜進行自主協商的範圍。鼓勵在協商一致的前提下，與港澳共同編制區域合作規劃”的主張，可惜迄今進展不甚顯著。為甚麼不能在《粵港合作框架協議》、《粵澳合作框架協議》的基礎上，進一步簽署《粵港澳合作框架協議》呢？毫無疑問，粵港澳合作需要整體強化。我們期待着香港、澳門與廣東三地政府樹立全局觀念，同心同德，全面合作，共同完成“十二五”規劃和相關文件賦予自己的神聖使命，為建設中華民族共同家園、為中華民族的偉大復興作出應有的貢獻。

註釋：

- ¹ 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，載於新浪網：<http://news.sina.com.cn/c/2011-03-17/055622129864.shtml>，2011年3月28日。
- ² 廖建祥：《香港回歸後加強粵港澳產業合作的思考》，載於《學術研究》，第6期，1997年。
- ³ 鍾新、鄭礫：《澳門回歸將使粵港澳合作有望升級》，載於《華南新聞》，1999年11月30日，第02版。
- ⁴ 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》，載於人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/8644751.html>，

2011年3月28日。

5 同註1。

6 同上註。

7 同註4。

8 《粵港合作框架協議》，載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/3458784.htm>，2011年3月28日。

9 同上註。

10 同上註。

11 同註1。

12 同註8。

13 同註1。

14 同上註。

15 同上註。

16 同上註。

17 “CEPA”條目，載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/52235.htm>，2011年3月28日。

18 同註4。

19 同註1。

20 同註8。

21 同註9。

22 同註4。

23 同註1。

24 李嘉曾：《“十二五規劃”對澳門的指導意義》，載於《澳門月刊》，第4期，2011年。