

改革开放以来粤港澳经济合作的历史经验

宫正 林子鸿

摘要：粤港澳经济合作的不断深化，不仅是粤港澳区域合作的重要组成部分和发展动力，也是中国改革开放的一项重要成就。四十多年来，粤港澳经济合作不断发展，取得了重要的成就，也积累了宝贵的历史经验。党的领导为粤港澳经济合作提供了政治保障与可持续发展基础；从官方到民间各个层次的合作创造了源源不断的发展动力；多领域建设的协调衔接保障经济合作走深走实；体制机制的创新为粤港澳经济合作降低了成本，拓宽了空间。

关键词：改革开放史；粤港澳大湾区；区域合作；历史经验

中图分类号：F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2023)01-0075-06

改革开放以来，粤港澳经济合作大致经历了三个历史阶段，即改革开放初期有限的贸易往来与产业分工；港澳回归后，粤港澳之间建立起以货物贸易、服务贸易、投资建设为主要内容的更紧密的经贸关系；新时代以来实施粤港澳大湾区国家战略，打造横琴、前海、南沙合作平台，推进粤港澳经济合作全面深化、全面升级。粤港澳经济合作在政策顶层设计、市场选择等的多重影响下形成并不断演变发展，在这一过程中积累了丰富的历史经验，对当前我国区域经济发展与构建对外开放新格局具有重要启示。

一、坚持党的领导，为粤港澳经济合作提供政治保障与可持续发展基础

党中央做出改革开放历史决策，为粤港澳经济合作创造了基本政治前提。改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是推动粤港澳经济合作的关键一招。改革开放以前，由于极左思潮，深港之间的过境耕种、小额贸易和过境探亲都在禁止之列，粤港山水相连的地理优势未能转化为强劲的经济动能。党的十一届三中全会恢复了实事求是的思想路线和政治路线，做出了改革开放的决策，为粤港澳经济合作提供了基本的历史前

提。习仲勋主政广东后，高度关注粤港澳经济合作问题，在党的十一届三中全会之前的中央工作会议上提出了希望中央允许广东吸收港澳华侨资金以及开展“三来一补”的建议。1979年4月，习仲勋在中央工作会议上进一步提出希望中央授权，发挥广东毗邻港澳、华侨众多的优势，让广东“先走一步”。党中央赞同广东设想，并于1980年正式成立了经济特区，为开展粤港澳经济合作提供了重要的载体。此外，改革开放总结历史经验教训，实行正确的侨务政策，维护了华侨、归侨和侨眷的合法利益，稳定了侨心，促进了华侨和港澳同胞投资的积极性，在推动粤港澳经济合作起步的关键时期也发挥了重要作用。据统计，广东从1978年到1984年上半年实际利用外资15亿美元，其中90%以上是华侨和港澳同胞的投资。^[1]坚持党的领导，就意味着始终坚持改革开放的正确方向和政治定力，始终坚持解放思想和理论创新，始终坚持社会主义市场经济的改革目标。每当改革开放遇到各种挑战，每当广东对外开放遇到压力和困难的关键时刻，都是党中央为广东改革开放把航定向，有力地推动了粤港澳经济合作的顺利开展。

党中央实施“一国两制”的制度安排，为粤港澳经济合作提供了重要制度基础。“一国两制”是中国共产党的伟大创造，不仅促进了港澳顺利回归祖国，也为粤港澳经济合作的深入发展提供了重要的制度基础。一方面，“一国两制”可以推动香港、澳门融入国家发展大局，把港澳同国际联系广泛、高端服务业专业化水平高等优势同内地市场空间广阔、产业结构完整、人力资源丰富等优势结合起来，也有利于继续保持香港、澳门的独特地位和优势，把港澳打造成国家双向开放的重要基地。另一方面，“一国两制”可以充分行使中央对港澳的全面管治权，维护港澳经济社会长期稳定繁荣。港澳回归祖国以来，党中央大力支持港澳特区政府发展经济、改善民生、抵御金融危机和重大疫情，有效防范化解危害国家安全、经济安全和社会安全的重大风险挑战。在“一国两制”实践中，党中央高瞻远瞩地进行顶层设计，强化粤港澳之间政府主导的合作，统筹

粤港澳之间的制度创新，建立长效机制，促使各类生产要素在一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币的条件下实现高效配置，确保粤港澳充分发挥各地比较优势，发展建立在优势互补和互利共赢基础上的经济合作。特别是在近年来港澳经济发展面临各自深层次问题的时候，“一国两制”的优势进一步凸显，粤港澳经济合作为港澳经济发展有效拓展了巨大空间。

党中央关注粤港澳区域合作，出台了促进粤港澳经济合作发展的系列战略部署。党中央创办经济特区的一个重要任务就是发挥深圳、珠海毗邻港澳的地理优势，推动粤港澳之间的经济合作。随着经济特区在对外开放方面不断积累成功经验，统筹整个珠三角发展的议题提上了日程。1985年2月，党中央、国务院颁布《关于批转〈长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会〉的通知》，标志着我国对外开放形成了从经济特区到沿海开放城市，再到沿海经济开放区的多层次发展新格局，进一步推动了港澳企业在珠三角地区的投资，使珠三角发展成为门类众多的工业基地以及为港澳提供农业鲜活产品的重要出口基地。2003年以来，内地与香港、澳门特区政府分别签署了内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》，随后又分别签署了多项补充协议，将粤港澳经济合作推向了一个新的阶段。这一时期合作形式、合作范围以及合作平台等方面都实现了与时俱进的突破。党的十八大以来，党中央基于国内国际形势的新变化，着眼于推动形成全面开放新格局，充分发挥粤港澳综合优势，深化内地与港澳地区合作。习近平总书记亲自见证了《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》的签署，党中央制定并实施《粤港澳大湾区发展规划纲要》，成立了粤港澳大湾区建设领导小组，这些举措标志着粤港澳经济合作进入了新时代，取得了历史性成就。可见，改革开放以来，党中央一直将“开风气之先”、具有独特区位优势粤港澳地区作为中国发展的一个重要引擎，将多重国家战略赋予这一地区，鼓励广东省大胆探索，授予广东省在立法、行政、改革等领域的自主权和灵活性，为粤港澳经济合作释放出巨大政策红利。

二、官方合作与民间合作相辅相成，为粤港澳经济合作提供发展动力

民间合作保证了粤港澳经济合作的活跃性。粤港澳经济合作历史实践的本质是制度变迁和制度创新。根据制度经济学理论，个人、团体和政府都是推动制度创新的主体，但不同区域之间的政府合作存在集体行动难题、不完全信息状态下协作难题等挑战，因此市场导向的民间合作在推动制度创新过程中有着难以代替的作用。粤港澳经济合作的第一个阶段，即“前店后厂”时期，从个人、公司为主体的民间合作尤为突出。所谓“前店后厂”模式主要包括“三来一补”和“三资企业”两种形式，这种以制造业跨境生产为主要特征的合作模式的发展动力主要来自民间，是一种市场主体基于粤港澳之间生产要素资源互补，获取潜在利润空间的强烈冲动。这种动力在经济特区成立以前已然存在^[2]。这种来自民间的自发性和活力恰恰是粤港澳经济合作的动力源泉，因此广东省在启动粤港澳经济合作、制定《广东经济特区条例》的时候采取了“一快二宽”的方针。“一快”是指发展速度快，“二宽”是指政策包容性强，依靠“一快二宽”可以形成迅速吸引港澳企业前来投资兴业，港澳投资者获得利益后吸引更多规模投资并带动内地发展的叠加效应。民间合作始终是粤港澳经济合作的重要内容，在粤港澳经济合作进入粤港澳大湾区发展新阶段后，党中央依然强调粤港澳三地要按照市场化原则开展活动，支持粤港澳工商企业界、劳工界、专业服务界等建立合作机制，扩大大湾区建设中的公众参与，鼓励各类市场主体共同投身粤港澳经济建设，切实保障粤港澳经济合作保持“自下而上”的发展活力和改革动力。

官方合作实现了粤港澳经济合作的突破性。根据诺斯的制度变迁理论，政府可以作为制度变迁主体并发挥重要作用，可以弥补市场缺陷，稳定市场秩序，决定制度变迁的方向和实际供给，实现强制性制度变迁。如果说粤港澳经济合作的初始阶段具有鲜明的民间合作特征，那么在港澳回归祖国后，粤港澳经济合作中的官方合作因素或者叫政府主导因素则更加突出，原先那种自发

的、分散的民间合作行为开始转变为更加自觉的政府行为和官方合作。一方面，这是实施“一国两制”的必然要求。维护国家主权、安全、发展利益是“一国两制”方针的最高原则，国家根本利益和港澳根本利益是高度一致的。因此，粤港澳经济合作在“一国两制”的政治基础上必然要求粤港澳政府间更加积极有为地开展更高水平、制度化程度更高的合作。另一方面，这也是粤港澳经济合作内在发展趋势使然。随着改革开放初期粤港澳之间民间合作的深入，广东和港澳之间的产业结构和基础设施发生了巨大的变化，仅靠民间自发合作难以满足粤港澳经济进一步深入合作、实现高质量发展的要求。因此，粤港澳经济合作必须顺应双方产业结构调整 and 升级的需要，以正式的、制度型更强的政府间合作来突破体制壁垒，进一步降低制度成本。

因此，2003年以来内地与港澳地区签订了CEPA及补充协议，2010年广东省分别和港澳特别行政区签订了《粤港合作框架协议》以及《粤澳合作框架协议》，2017年国家发改委与粤港澳三地政府共同签署的《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》，特别是2018年中央成立粤港澳大湾区建设领导小组，建立了国家层面的粤港澳大湾区统筹协调机制，促使粤港澳大湾区政府间合作全面升级，为打破阻碍合作的“堵点”和“瓶颈”提供了重要的制度基础。

民间合作与官方合作的互动增进了粤港澳经济合作的发展性。粤港澳经济合作的民间行为和政府行为不是彼此割裂的，而是紧密互动、相辅相成的。民间合作为官方合作提供发展动力和实践内涵，提高制度设计和政策法规的针对性、有效性和科学性，有效避免政府行为中有限理性、知识不足的局限。官方合作充分尊重客观经济规律，为民间合作提供了制度保障和政策基础，稳定民间合作的预期，拓展民间合作的空间和领域。比如，在“三来一补”阶段，粤港澳之间实现了高效的优势互补，粤港澳各方均获得了合作利益。但是，合作各方也会形成较强的“路径依赖”，沿袭传统的“三来一补”低水平合作模式具有较强的惯性，导致粤港澳经济合作难以达到新的层

次。随着广东和港澳地区之间经济实力和经济结构的变化,粤港澳工商界都有转变合作模式的诉求。在这种形势下,在党中央的统筹下,粤港澳各方加强了政府间合作,共同推动基础设施互联互通和体制规则衔接对接,民间原有的跨境制造业合作开始向金融服务、科技创新等领域转型,不仅拓展了经济合作的内涵,也提升了经济合作的层次。另外,强制性制度变迁也不可违背经济效益基础上的一致同意原则。因此,政府间官方合作进行制度设计的一项重要目标就是为民间合作搭建平台,坚持市场导向,遵循区域经济发展规律和市场经济规律,激发粤港澳民间合作的市场活力。《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》明确提出“市场主导,政府推动”^[3]的合作原则,要求充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动各种资源要素在区域内的便捷流通和高效配置。

因此,粤港澳经济领域民间合作和官方合作的互动,实现有效市场和有为政府的结合,发挥了诱致性制度变迁以及强制性制度变迁的作用,这种在互动中产生的合力不断推动粤港澳经济合作实践中的制度创新和模式创新。

三、全方位多领域协调衔接,提升粤港澳经济合作能级

交通设施和通关口岸的建设推进粤港澳三地实现“硬联通”。粤港澳合作因地制宜,注重区域空间布局,将提升区域运力及资源流通效率的交通基础设施和通关口岸的建设作为基本前提。20世纪80年代初以来,广东创新性推行的“以桥养桥,以路养路,过桥收费,收费还贷”的新型投资体制,极大地推进了广东省内的交通基础设施建设,为粤港澳合作拓展了物理空间。广珠公路、深汕高速、虎门大桥、深圳湾大桥等连接特区、通关口岸的交通要道都陆续建成通车。同时,以机场、码头等交通枢纽为依托建设的通关口岸,也为三地人、货、物的流动提供了便利。新时代以来,粤港澳大湾区坚持极点带动、轴带支撑、辐射周边的原则,交通基础设施建设更加注重区域的整体性,在提升内部联通水平的同时,也畅通了对外联系通道。大湾区的港口群、机场群国

际竞争力显著提升,不仅促进了大湾区的发展,也有力带动了粤东西北地区乃至泛珠三角地区的发展。随着以港珠澳大桥为代表的粤港澳区域立体交通项目和跨行政区核心节点连通项目的完善,大湾区的交通基础设施和通关口岸的建设取得了历史性成就。

教育科技人才合作为粤港澳经济合作提供创新动力。经济发展与教育、科技、人才是一个有机联系的整体,经济发展离不开科技教育支撑。改革开放以来,粤港澳合作日益密切,三地之间的科技教育合作为经济社会发展源源不断地培养人才、打造产学研融合平台、输出创新动力。港澳回归前,三地的高等教育合作以联合开展在职人才继续教育为主,通过整合三方资源,培养了大量外贸、经济管理等领域的人才。随着港澳回归及CEPA的签署,三地的经济合作呈现制度化特点,教育合作亦获得政策保障,《泛珠三角区域合作发展规划纲要(2006-2020)》提出推动广东省9所重点高校与港澳地区著名大学之间在人才培养、科学研究及学术交流方面的合作,并在CEPA补充协议中提出将教育合作作为推动粤港澳全面融合“先行先试”的重要措施。改革开放以来,粤港澳之间的教育科技合作持续推进三地之间创新资源的有机融合。在香港接受教育,在深圳创业的大疆无人机创办人汪滔就是这一过程的典型案例。进入新时代,面对以科技竞争为主要特点的当代世界经济竞争,粤港澳在创新人才资源整合方面进一步加强合作。同时,创造更具吸引力的人才引进环境,打造更适合人才干事创业、发挥本领的平台,大湾区国际科技创新中心建设取得显著成效,鹏城实验室加快发展,广州实验室等国家重大科技基础设施获批布局,依托前海、横琴、河套等合作区与一系列高水平协同创新平台,广深港、广珠澳科技创新走廊不断提升能级。

社会服务一体化,营造粤港澳生活圈。经济合作离不开粤港澳三地居民的社会交往与区域流动,社会活动空间的扩展也为市场规模的提升和产业增长提供了重要基础。改革开放之初,粤港澳合作以经济合作为主,往来三地的群体多为商

界人士，港澳普通居民较少。港澳回归祖国后，国家陆续制定完善了便利港澳居民在内地发展的系列政策措施，越来越多的港澳居民能够更便利地体验和了解国情，融入国家发展大局，目前广东已全面落实港澳居民在民生领域的市民待遇。特别是粤港澳大湾区建设提出持续打造宜居宜业宜游的优质生活圈的战略目标，完善区域公共就业服务体系，扩宽港澳居民就业创业空间，在深圳前海、广州南沙、珠海横琴建立港澳创业就业试验区，支持港澳青年和中小微企业在内地发展。这些举措为三地之间的人员流动、社会交往、创新要素的流通进一步拓展了空间，有效疏导了港澳的一些结构性民生问题，也为粤港澳经济合作可持续发展夯实了社会基础。

发挥文化同源、人缘相亲的优势，以文化交流促进经济合作。粤港澳的人文底色是敢为人先、开放包容、勇于创新、崇尚实干的岭南文化，在地域相近、文脉相亲的优势下形成的文化认同，使得粤港澳经济合作能够具有得天独厚的默契和抗击风险的韧性。改革开放以来，粤港澳之间共同推进中华优秀传统文化传承发展，发挥区域优势，联合开展跨界重大文化遗产保护，彰显独特文化魅力，吸引港澳居民、青少年群体入粤学习、体会文化，更加系统地了解粤港澳共同的历史文化，并且对祖国内地改革开放以来的巨大成就有更加直观的感受。尤其是粤港澳大湾区建设以来，三地的文化交流与融合更加深入，不断完善大湾区内公共文化服务体系和文化创意产业体系，在促进粤港澳三地加强人文交流合作的同时，也为粤港澳文化产业的发展开辟了新的增长空间。如今，大湾区文化软实力进一步提升，居民的文化素质和文明素养不断增强，三地在文化交流中共同塑造并丰富了湾区人文精神内涵，由此产生的社会共识与凝聚力，是粤港澳经济合作必不可少的动力来源。

四、坚持改革创新精神，体制机制创新成为粤港澳经济合作的关键一招

粤港澳经济合作的平台创新。合作平台为粤港澳经济发展提供了重要的物理空间，合作平台的建设及体制创新为粤港澳经济合作起到了重要

的“试管”和“孵化器”作用。1980年成立的深圳、珠海、汕头三个经济特区本身就发挥了粤港澳经济合作平台的作用。《广东省经济特区条例》中明确提出特区鼓励港澳同胞及其公司投资兴业。尽管经济特区在粤港澳经济合作中一直发挥着不可替代的历史作用，但是随着粤港澳经济合作的纵深发展，进一步推动体制创新，实现更加紧密、更高层次合作的迫切性越来越高，亟需打造“特区中的特区”，为粤港澳经济合作的前沿探索和创新实践提供具有独特功能的“实验平台”。因此，党中央因势利导，在领导实施粤港澳大湾区建设的过程中，部署了若干重大合作平台，形成了多层次、立体化的粤港澳合作平台体系，为新时代粤港澳经济合作深入发展提供了宝贵经验。这些合作平台在战略定位、功能任务、体制创新方面既有共性又有独特性和互补性，可以发挥共同推动粤港澳经济发展的合力。其中，横琴粤澳深度合作区主要着眼于为澳门产业多元发展创造条件，破解澳门经济结构内在矛盾，致力于推动澳门融入国家发展大局。这一平台立足合作区分线管理的特殊监管体制，用足用好澳门自由港和珠海经济特区的有利因素，不仅对珠海和澳门，乃至对整个珠江西岸地区都有重要影响。前海深港现代服务业合作区着眼于支持香港经济社会发展，提升粤港澳合作水平，依托制度创新，建设粤港澳大湾区全面深化改革创新试验平台。广州南沙粤港澳全面合作示范区着眼于深化面向世界的粤港澳全面合作，打造立足湾区、协同港澳、面向世界的重大战略性平台。河套深港科技创新合作区聚焦科技创新主题，搭建粤港规则机制对接重要平台。此外，广东省还建立了多个港澳服务贸易自由化省级示范基地，作为前述重大合作平台的协同力量，共同促进广东和港澳之间的经济合作。

粤港澳经济合作的规则对接创新。制度规则和标准的对接是粤港澳经济合作的重点，也是亟需突破的难点。改革开放以来，粤港澳经济合作主要是一种基于政策引导的要素流动型的合作。但是，随着合作能级的提升，基于制度、规则、体制机制以及标准对接衔接的合作模式是大势所趋。在建设粤港澳大湾区的背景下，粤港澳之间

各类制度及规则对接取得了重大突破，为湾区经济高质量发展提供了强劲引擎。比如，横琴粤澳深度合作区积极探索与澳门一体化高水平开放的经济合作体系，简化货物流通的申报程序和要素，建立起与澳门衔接，符合国际标准的市场准入规范。前海深港现代服务业合作区在服务业职业资格、服务标准、认证认可、检验检测、行业管理等领域积极探索，努力实现与港澳规则标准的深度对接。广州南沙粤港澳全面合作示范区积极探索建设各类规则衔接机制的对接高地，在市场准入和监管规则衔接、金融市场规则对接、公共服务和社会管理体制衔接等方面大胆实验，取得了显著成绩。河套深港科技创新合作区发挥得天独厚的“跨境共建”的优势，积极打造我国科技体制与香港乃至国际科技规则有机衔接的成功案例。总之，这些依托粤港澳合作平台实现的制度创新，有效破解了制约生产要素在湾区高效配置的体制障碍，切实促进了粤港澳大湾区一体化发展，进一步彰显了“一国两制”的优势。

粤港澳经济合作的管理模式创新。改革开放初期，广东省及内地地市设有负责港澳工作的部门，港澳也有负责内地事务的机构，但是这些机构之间的合作比较松散，缺乏正式化、制度化、长效化的体制保障，也没有清晰的目标导向和战略规划。内地与港澳地区之间的CEPA明确了协议双方成立联合指导委员会，委员会设立联络办公室，还明确了相应的会议制度，标志着粤港澳经济合作管理模式开始逐步走向制度化。粤港、粤澳合作框架协议均建立了联席会议制度以及框架协议落实督查工作机制，粤港澳经济合作管理模式制度化、科学化水平进一步提高。近年来，随着2018年中央粤港澳大湾区建设领导小组的成立，粤港澳之间的合作模式、组织制度也实现了重大革新，为粤港澳经济合作顺利进行提供了重要的制度保障。《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》确立了国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府四方之间的定期会议制度，要求“广东省人民政府和香港、澳门特别行政区政府共同建立推进粤港澳大湾区发展日常工作机制”^[4]，将

粤港澳经济合作管理模式的制度化水平提上了一个新的层次。此外，各大合作平台也不断探索管理模式创新，横琴探索粤澳共商共建共管共享的体制创新，在粤港澳大湾区建设领导小组领导下，粤澳双方共同建立合作区管理委员会，实行双主任制，统筹决定合作区内重大事项。前海积极推动建立由发展改革委牵头，国务院有关部门、香港特别行政区、广东省、深圳市等各方参加的协调机制，统筹涉及前海合作发展中的重大问题。总之，改革开放以来，粤港澳经济合作模式是一个与时俱进、不断变革的过程，呈现出管理机构更加正式化、管理模式更加制度化、各方管理主体层级更高、管理主体更广泛、管理模式更科学等特征，有力推动了粤港澳经济合作突破体制阻隔，实现良好发展绩效。

参考文献：

- [1][2] 中共广东省委研究室. 广东改革开放决策者访谈录 [M]. 广州：广东人民出版社，2008：163，237.
- [3][4] 国家发展和改革委员会，广东省人民政府，香港特别行政区政府，澳门特别行政区政府. 深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议 [EB/OL]. [2017-07-03]. 中华人民共和国国家发展和改革委员会官网，<https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/dqs/sjdt/201707/W020190909487713229129.pdf>.

作者：宫 正，深圳改革开放干部学院教育长、副教授、博士

林子鸿，深圳改革开放干部学院教师

责任编辑：钟晓媚