

解讀粵港澳大灣區經濟整合路徑的競爭與合作

——由功能主義邁向到頂層設計

蕭督園

中國文化大學政治學系兼任助理教授

摘 要：粵港澳大灣區的發展與實踐，起源自 1978 年中國改革開放後珠三角的經濟整合。惟此一跨域的經濟整合，歷經而下而上的市場化模式與由上而下的制度化整合，卻難以突破諸多障礙瓶頸，造成整合始終在競爭與合作的關係中擺盪。而西方整合的理論路徑，雖能提供觀察過去發展的解釋，卻難以描繪中國特色現代化的未來發展藍圖。因而本文從頂層設計的角度著手，希冀可以用不同的視角解讀大灣區經濟整合路徑的現貌。

關鍵字：粵港澳大灣區、功能主義、新功能主義、頂層設計

壹、前言

粵港澳大灣區建設是中共總書記習近平親自擘劃的重大國家戰略決策，2019 年 2 月由中共中央、國務院正式發布《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（下稱《規劃綱要》），迎來了中國區域經濟整合的新里程碑。中共如此重視「粵港澳大灣區」計畫，除了是基於升級香港過去「背靠內地、面向世界」的經濟發展核心策略，也是社會的集體共識（劉兆佳，2013：299-300）；另方面也是以經濟整合途徑降低香港對融合疑慮的策略（朱英嘉，2018）；更是北京「一國兩制」與區域經濟一體化有機結合的實踐進程（蔡赤萌，2019）。此外這不啻是中共以頂層設計的系統工程，破除區域整合弊病的嘗試。長期關注中國的區域經濟發展可以發現，區域與區域之間的合作關係並非建立在區域市場間的公平交易與互利的基礎上，區域間的整合因為互替性大於互餘性，因此區域間常為了爭奪資源與市場，形成經濟摩擦與矛盾，區域間競爭大於合作的結果，也成為國家發展的隱憂（耿慶武，2001：503-504）。

由於珠三角的經濟整合發展起源於 1978 年中共進行經濟改革開放，此後該區域一直被

認為是中國內部成長速度快、國際化程度高、最外向型的經濟精華區域。然而港澳回歸前由社會推動的整合模式在回歸後產生轉變，廣東與港澳面對區域一體化及經濟全球化浪潮，在一國兩制的框架下也積極尋求新的府際合作模式，惟經過多年的努力總是存在著瓶頸與障礙，最終促使中共中央進行頂層設計，協調地方政府利益，推進合作機制的創新（文宏、呂映南、林彬，2019）。這也促使粵港澳大灣區的跨境治理模式，從過去的地方主導模式轉變成中央主導模式（楊愛平，2022）。

因此，自 2021 年 9 月，中共中央、國務院相繼發佈《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》和《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》；時隔半年後，國務院於 2022 年 6 月再次發佈《廣州南沙深化面向世界的粵港澳全面合作總體方案》。從《規劃綱要》到《南沙方案》，展現了中共在推進深化改革開放與區域經濟整合的戰略下，如何以廣東為軸心、依託港澳兩個特區，建構具國際競爭力的現代化產業體系。這不僅讓吾人清晰得見中共頂層設計下親自操刀的發展藍圖，更顯示大灣區已成為驗證習近平總書記在二十大政治報告中「中國式現代化」的重要一環。

本文擬從歷史途徑及區域整合理論檢視粵港澳大灣區的發展變遷，並試圖解釋中共推動頂層設計的制度性因素，希冀可以為仍在發展中的粵港澳大灣區戰略提供不同的觀察視角。

貳、相關研究回顧

過去研究粵港澳大灣區的競爭與合作，有不少相關研究發現，殊值關注。

其一，從府際關係的研究角度切入。權威學者謝慶奎（2000）就指出，伴隨中國的改革開放進程，政府互動從垂直關係向橫向關係轉變，跨省區的互動關係應以公平競爭、協調合作、共同發展等理念為原則，共同完成中國的現代化。惟由於東西部發展的不均及不同區域發展的差異，即使有中央政府授權或是出面組織的區域合作，其成效仍非常有限。而張緊跟（2009）進一步指出，在區域經濟的跨境合作中，地方政府為了追求自己利益的最大化，與其他的區域經濟體存在明顯競爭關係，已然是中國區域經濟發展的特色。究其原因，主要是因為地方政府追求 GDP 成長的本質涉及主政官員未來在官場的升遷，因此成為零和遊戲，競爭遠遠大於合作。故而如何適度的開放地方政府競爭固然有助於經濟改革開放的調整，但若無法制化的框架對其競爭進行規範，則易形成惡質的不良競爭，傷害合作的願景。

其二，從經濟結構的研究角度切入。張緊跟（2008）指出，中國大陸在 40 年的改革開放及快速成長下，已使得粵港澳地區的經濟結構產生複雜而又急劇的變化，珠三角區域間的地方政府合作因經濟結構不同，因此追求的目標不同，造成合作難以聚焦，對區域整合無益。

封小雲（2014）認為，從粵港澳三地之間的經濟合作指標，呈現出明顯的退化走勢，證明大珠三角地區的結構型態，從原本的互補性結構逐步轉向替代性結構，使得傳統的競合關係開始演變成競爭多於合作。楊愛平（2017）則認為雖然粵港的《框架協議》雖具有強烈的功能性與目的性，但重點僅在於強化與優化過去「前店後廠」的經濟合作結構，工作方向多圍繞在跨界基礎建設、現代服務業、營商環境及優質生活圈等領域，因而無助於粵港之間的整合機制提升。

其三 從制度結構的研究角度切入。周盛盈（2016）指出，不論是從中國現行《憲法》和《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》的規定，亦或是港澳《基本法》的內容，皆難以找到充足的法源可以規範及保障中國地方政府與特區政府彼此間的合作。以至於長期來港澳特區政府與廣東省政府訂定《框架協議》的行為，並不具備法律效益，致使彼此間若不履行協議時，也難有實質的法律約束力，難以推進合作的法制化。鄭永年（2017）指出，鑒於「一國兩制」的複雜性和城市之間的嚴重行政分割，大灣區 11 個城市之間很難產生有效的協調機構，在缺乏有效的協調機制下，就成為阻礙灣區合作的制約。李曉惠（2018）認為大灣區經濟整合的推動難以跨過「一國兩制三區」下體制上的差異，由於人流、物流、金流及資訊流難以自由流動，也難妥善解決大陸與港澳民眾的國民待遇差異，因此社會的競爭性遠大於合作性。陳德昇（2021）則認為港澳與廣東三地的制度體制與文化的差異，難以有效消弭彼此間的矛盾與衝突，加以中國的政治經濟體制的改革多著重在經濟領域，忽略了政治與社會的銜接，從而制約了合作的績效。

綜整而言，在多重研究視角下可以發現，大灣區的長期發展上，顯然競爭關係多於合作關係。而檢視歷史的發展脈絡，則可與整合理論的相關研究相應證，提供吾人更清晰的發展路徑觀察。

參、粵港澳大灣區整合的歷史經驗與理論解釋

一、由下而上的市場化整合與功能主義的解釋

從 1978 年到 1997 年之間，由於中國大陸進行改革開放吸引了香港企業大規模北進，也形塑了香港接單、廣東生產的「前店後廠」垂直產業鏈分工合作模式。這是建立在區域優勢互補的基礎上，而製造業的轉移，強化了香港與廣東的貿易往來。由於港資企業追逐利潤、廣東省的地方政府追求經濟成長，為彼此的合作環境提供充實的基礎，推動了「由下而上」的市場化動力。在此一階段，推動合作的主要是香港的社會菁英，不論是 1980 年提出「香港灣區」發展概念的香港科技大學校長吳家瑋，亦或是 1983 年提出「伶仃洋大橋計劃」的

香港合和集團主席胡應湘，皆充分顯示當時整合的主力在社會。究其原因，還是因為以香港為發展核心的珠三角東岸地區，試圖在珠三角西岸複製「前店後廠」的經濟合作模式以充分發揮香港的優勢，因而鼓吹廣東地方政府做出制度創新，推動更多元的合作，從而也提升了珠三角的發展。然而，以伶仃洋大橋為例，儘管當時廣東地方政府同意興建，但遭遇港英政府的反對而遭作罷，也突顯由下而上的合作有其侷限。

而這一階段的粵港澳合作顯然與整合理論中功能主義論（functionalism）的論述相契合。功能主義提出「分枝論」（doctrine of ramification），認為國家間特定領域（經濟或技術）功能部門的成功經驗，將促成其他部門之合作，構成功能性的互賴網絡，並逐步擴展到政治部門，最終達到整合。功能主義也假定，技術菁英與其他的專家在歷經合作後，其思考邏輯與行為將會產生趨同的結果，而這種同質化的過程將促發功能化的結合，尤其在經濟領域上效果尤其顯著（Mitrany, 1943）。隨著合作過程中的分枝現象，同時歷經學習及相互適應的過程，人民因在合作過程中受益，進而改變他們對整合的態度，產生「由下而上」的推力。當民意肯定整合後，整合的兩造政府將會以合作及互利的方式，追求彼此的絕對獲益。因此隨著功能性的整合越深，其所帶來的經濟利益越大，可降低整合過程中的衝突，有助於兩造間的團結（吳新興，1995）。然而，功能主義的實踐上，仍難跨越政治菁英，以及政治過程對整合結構所產生的影響。顯然，從需求的角度賦予了功能主義運動的基礎，但因為受到歷史文化、語言等不同生活經驗因素的影響，僅依賴經濟利益的合作而缺乏對制度的認同，難以成為持續合作的動力（宋興洲、李玫憲，2015；賴昀辰，2018）。

二、由上而下的框架合作與新功能主義的解釋

1998 年起到 2017 年，隨著港澳的回歸，为了更好的進行協調發展，陸續在 1998 年設立「粵港合作聯席會議」2003 年設立「粵澳合作聯席會議」藉由兩地高層官員的會晤與合作，並設立相關專責小組，強化合作關係。更由於中國中央政府與港澳特區政府簽訂 CEPA，为了更好的以廣東為軸心、結合港澳的力量，因此在國家發改委的主導下催生了後續的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020）》將粵港與粵澳的合作提升到國家發展戰略層次。為了落實深化粵港與粵澳合作，進而促成《粵港合作框架協議》、《粵港合作框架協議》。就框架協議而言，其意義展現在三個層次：首先在中央層次是由國務院批准，並將粵港澳有關政策納入國家五年規劃；其次在區域層次，有利於廣東省政府與港澳特區政府爭取先行先試措施；最後在地方層次，有利於推動經濟長遠發展。在政治菁英的合作下，粵港澳三地政府不斷舉行高層會晤研究合作事項，推動區域合作的開展，促進廣東和港澳地區的經濟產業進行調整與升級，粵港澳合作從以製造業為主體的合作開始向以服務業為主體的合作轉變，從「前店後廠」合作模式向「共同市場」的型態轉變，也加速粵港澳進入新一輪經濟整合的過程。

然而粵港澳由上而下的加速整合過程，也產生複雜的社會深層次矛盾，積極支持整合的利益團體成為各界抨擊的既得利益者，致使港澳的政治菁英難以將經濟發展效應延伸至政治與社會領域，也讓粵港澳的合作關係陷入瓶頸。

此一階段的粵港澳經濟整合發展，約莫與新功能主義（neo-functionalism）的論述大致相符。新功能主義嘗試對由下而上的功能主義整合局限作出修正，雖仍強調經濟整合以區域為範圍，但轉而推動由上而下的策略，強調政府領導人和政治菁英在整合過程中的積極角色。咸認為各菁英與利益團體若能在整合過程中得到利益滿足，將更鞏固整合成果並促進永續發展的重要影響，並稱之為「外溢效應」（spill-over effect）。新功能主義指出，從較不具爭議的經貿議題進行合作，由政治菁英負起主要推動與協商之角色，並以利益團體作為整合過程的催化劑，則功能性合作的成果將外溢至其他領域之合作。整體而言，政治菁英在推動整合的過程中會促使利益關係人在思考模式、心理層次與政治傾向逐步趨同，進而創造更好的整合效果（Haas, 1964）。但對此，新功能主義研究者也從過去整合的經驗進行補充，認為在推進整合的過程中不能僅依賴制度結構的建立與政治菁英的努力，還涉及菁英與社會複雜度的互動，菁英必須適時把握歷史機遇，才能更好的完成整合的行動（衛民，2016）。

三、整合理論在大灣區整合上的侷限性

從經濟整合的發展路徑觀察，粵港澳的區域合作已經從初期的功能性整合過渡到制度性整合，然而粵港澳區域經濟一體化即使已經從由下而上的方式轉變成由上而下的整合路徑，但在遭遇一國兩制三區的複雜敏感議題，任一地方政府及其政治菁英，均難以發揮有力的主導協調作用。這也顯示西方的整合理論在中國的現代化發展進程中，有其解釋的侷限性；即便當代出現新新功能主義（Neo-Neo-Functionalism, NNF）或是後功能主義（Post-Functionalism），承認「合作不見得能滿足功能的需求，還需考慮情感共鳴」、「不能只依賴物質結構，還需調整成員的既有心態」，因此「經濟因素」與「認同」皆是影響整合發展的重要因素（衛民，2016；賴昀辰，2018）。從大灣區發展歷程的瓶頸，中共領導階層明白，在未來的經濟整合上需另闢蹊徑且同時進行；一方面既要建構國家層級的協調機制，包括維持地方政府的積極自主性，也解決競爭與合作的矛盾；另一方面也要加強中央敘事的強度，透過說好大灣區的故事，構建文化認同共同體（溫立紅，2022）。

肆、邁向頂層設計的粵港澳大灣區整合

隨著 2015 年《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》中，明確提出打造「粵港澳大灣區」，大灣區首次寫入國家文件。而後 2016 年《關於深化泛珠三

角區域合作的指導意見》及國家「十三五」規劃，提出推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平臺建設後，各界無不思索如何在過去的經驗基礎與理論途徑上，擘畫未來的發展路徑。尤其是粵港澳區域經濟一體化是走向世界及與國際對接的國家戰略，需要運用全球化的視野及國際合作的規則來進行探索，並跨越過去「先進制度與落後制度」、「開放制度與封閉制度」的二元合作邏輯，實現利益共同體的全面合作。是以「頂層設計」成為中共領導層打破藩籬、創新制度的基本理念與指導原則，而 2018 年成立的「粵港澳大灣區建設領導小組」（下稱大灣區領導小組）則成為新功能主義昇華下更高階推動整合的政治菁英組織。

根據中國學者的歸納，頂層設計是來自系統工程的概念，講究從全域的角度對任務的各方面、各層次、各要素，進行資源有效集中、高效快捷地統籌，終而實現目標。透過構建合理的利益驅動機制、落實和監管機制、穩定的制度保障機制、明確合理的中央與地方關係機制，體現國家的總體思維、銜接思維、戰略思維、價值思維、排序思維。而頂層設計的實踐則有兩個層次，首先要讓各級政府、各個部門知曉怎樣進行改革，使改革的進程和速度保持穩定，確保達到預期效果；其次是中央要通過多樣性的溝通和措施來達到自己的目標，措施可透過法律法規或是各類規章制度等，進而完善實踐發展過程的長期引領作用（張卓元，2014；高建生，2016；王鐵柱，2016；高小璿，2016）。事實上，進一步解讀中共如何落實頂層設計於大灣區的改革上，即可以《習近平新時代中國特色社會主義思想學習綱要》中的「全面推進依法治國」作為觀察切入的視角。

前文提到，過去大灣區礙於「一區三法」，從民間與政府的角度要推進合作都遇到發展瓶頸。隨著 2019 年《規劃綱要》的發布，在頂層設計的擘畫下嘗試開啟制度創新，其中 2019 年底通過並於 2020 年實施的《中華人民共和國外商投資法實施條例》即可作為代表。過去對於港澳地區進行投資的法律地位，在《中華人民共和國中外合資經營企業法》、《中華人民共和國外資企業法》、《中華人民共和國中外合作經營企業法》的外資三法中並無相關的明文規定，即使在 2019 年全國人大通過的《外商投資法》亦無條款提及港澳地區的投資地位。然而，國務院公佈的《中華人民共和國外商投資法實施條例》第六章附則的第 48 條則載明，「香港特別行政區、澳門特別行政區投資者在內地投資，參照外商投資法和本條例執行；法律、行政法規或者國務院另有規定的，從其規定。」此外，搭配《外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2020 年版）》，當可實踐《規劃綱要》縮小大灣區投資環境差異及國民待遇差別的理念，有助於提升粵港澳進一步的整合。寧紅玲（2021）認為，有鑑於港澳特區的特殊性，在處理一國兩制下的法律位階與政策施行，中共中央用國務院的行政法規和最高人民法院發佈的司法解釋，填補全國人大及常委會立法的不足之處，既可有效保障港澳投資者的利益，又能為

粵港澳大灣區規劃下預留法律與政策空間。

而相較於寧紅玲從投資法規對頂層設計的解讀，馮澤華（2021）則是針對「大灣區領導小組」的法律地位提出建議。他認為，相較於「中央港澳工作協調小組」具備跨部門協調的能力且其決策可通過全國人大上升為國家意志，僅作為國務院議事協調機構的「大灣區領導小組」並不具備明確的法律地位，恐難發揮其能力。作為頂層設計機構的「大灣區領導小組」，應可思考建立「立法協同機制」，推動立法的協同工作，來完善頂層設計的內涵。事實上，區域協同立法已成為推進區域一體化下一種新的立法型態，固然有助於實踐國家區域協調發展戰略，豐富頂層設計的範疇，但由於還存在立法主體不清、實踐混亂且缺乏精細化實施機制等問題（宋菲、郝書翠，2022）。但馮澤華的建議仍能提供吾人思考啟發，若能以「大灣區領導小組」促成廣東省地方九市政府率先來推動實施協同立法，進而與港澳特區的立法體系銜接，將更有益於夯實大灣區合作的穩固基礎。

伍、結語

自港澳回歸以來，如何運用港澳充沛資金、先進技術促進廣東甚至珠三角地區的經濟發展，一直是中國政府進行廣東與港澳經濟整合的重中之重。從提出粵港澳大灣區的概念後，藉由港澳協助廣東的經濟整合模式，轉變成由中央著手規劃，粵港澳三地政府分別執行的現況，便是本文所述由「功能主義」轉為「頂層設計」的因由。也由於在過去數十年的經濟整合過程中，粵港澳三地因為制度上的差異出現了許多的扞格，因此由中央政府出手協調三地進行整合，成為理所當然地結果。在目前「頂層設計」的概念下，正逐漸疏通粵港澳大灣區「一國兩制三區」在府際關係、經濟結構、制度結構上的多層次瓶頸。持續關注粵港澳大灣區的區域整合進程，對吾人認識中國特色現代化發展具有重要啟示意義。

參考文獻

1. Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the Nation-State : Functionalism and International Organization*. Stanford : Stanford University Press.
2. Mitrany, D. 1943. *A Working Peace System : An Argument for the Functional Development of International Organization*. Oxford : Oxford University Press.
3. 文宏、呂映南、林彬，2019，〈調適性互動：我國地方政府間合作的現真實模式與機制——以粵港澳大灣區為例〉，《華南理工大學學報（社會科學版）》，21（3）：11-19。
4. 王鐵柱，2016，〈全面深化改革中的頂層設計與摸著石頭過河〉，《中共雲南省委黨校學報》，17（6）：37-41。
5. 朱英嘉，2018，〈「粵港澳大灣區」戰略意義：中國特色的區域整合觀點的分析〉，《展望與探索》，16（8）：66-90。
6. 吳新興，1995，《整合理論與兩岸關係之研究》，臺北：五南圖書出版公司。
7. 宋興洲、李玫憲，2015，〈兩岸統合關係之回顧與展望：辯證功能主義觀點〉，《全球政治論》，52：35-57。
8. 李曉惠，2018，《粵港澳大灣區與香港》，香港：商務出版社。
9. 周盛盈，2016，〈港澳與內地地方政府之間關係與合作法治化研究〉，《「一國兩制」研究》，27：155-158。
10. 封小雲，2014，〈粵港澳經濟合作走勢的現實思考〉，《港澳研究》，2：45-52。
11. 耿慶武，2001，《中國區域經濟發展》，臺北：聯經出版公司。
12. 高小璿，2016，〈關於加強改革頂層設計的幾點思考 - 基於指揮法的視角〉，《改革與開放》，2016（1）：44-46。
13. 高建生，2016，〈十八大以來黨中央以頂層設計推動實踐發展〉，《馬克思主義研究》，2016（2）：5-11。
14. 張卓元，2014，《中國改革頂層設計》，北京：中信出版社。
15. 張緊跟，2008，〈試論新區域主義視野下的泛珠江三角洲區域合作〉，《武漢大學學報（哲學和社會科學版）》，2008（5）：351-357。
16. 張緊跟，2009，〈當代中國地方政府間關係：研究與反思〉，《武漢大學學報（哲學社會科學版）》，2009（4）：1-11。
17. 陳德昇，2021，〈跨界治理策略、機遇與挑戰：粵港澳大灣區發展案例〉，陳德昇編，《台港澳互動變局與粵港澳大灣區發展：機遇與挑戰》：215-252。臺北：印刻文學股份有限公司。

18. 楊愛平，2017，〈回歸 20 年：變化社會中的粵港政府間關係〉，《暨南學報（哲學社會科學版）》，2017（7）。
19. 楊愛平，2022，〈粵港澳大灣區跨境治理中的包容性府際關係〉，《學術研究》，2022（10）。
20. 溫立紅，2022，〈粵港澳大灣區電影構建文化共同體敘事策略研究〉，《電影文學》，2022（4）：3-10。
21. 寧紅玲，2021，〈粵港澳大灣區法制協調及其實現路徑—以外商投資法制為視角〉，《華南理工大學學報（社會科學版）》，23（1）：1-8。
22. 劉兆佳，2013，《回歸後的香港政治》，香港：商務印書館。
23. 蔡赤萌，2019，〈粵港澳大灣區建設：理論框架與香港角色〉，《澳門理工學報》，1：26-38。
24. 賴昀辰，2018，〈歐盟整合理論的新發展：後功能主義對傳統整合理論之挑戰〉，《政治科學論叢》，78：137-178。
25. 謝慶奎，2000，〈中國政府的府際關係研究〉，《北京大學學報（哲學社會科學版）》，1：26-34。
26. 宋菲、郝書翠，2022，〈區域協同立法的深度審視與探討〉，《愛思想》，<http://m.aisixiang.com/data/135912.html>，查閱時間：2022/12/11。
27. 馮澤華，2021，〈粵港澳大灣區建設須審視三大法治問題〉，《紫荊論壇》，https://bau.com.hk/article/2021-01/14/content_926245430609670144.html，查閱時間：2022/12/11。
28. 鄭永年，2017，〈粵港澳大灣區與制度創新〉，《灼見名家》，<https://www.master-insight.com/%E7%B2%B5%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E5%A4%A7%E7%81%A3%E5%8D%80%E8%88%87%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%89%B5%E6%96%B0/>，查閱時間：2022/12/10。