

# 珠三角发展战略与都市圈整合

莫世祥

(深圳大学中国经济特区研究中心, 广东 深圳 518060)

**摘要** 珠三角发展战略实施10年之后,都市圈整合结出规划外的硕果。珠三角东岸城市领先发展于西岸城市,以广州、佛山城市群和珠江口特区群为双轴心的“哑铃阵”,取代原先规划的“雁行图”。以科学发展观反省珠三角战略的成就和不足,可以认清当前珠三角都市圈扩充整合的必要性和紧迫性,采取依托东岸核心城市、整合西岸城乡的漫延扩张策略,实现珠三角都市圈的进一步整合与协调发展。

**关键词** 珠三角发展战略,都市圈,珠江口特区群

**中图分类号** F 127.9

**文献标识码** A

**文章编号** :1000-260X(2004)03-0005-06

20世纪90年代中期广东制订与实施的“珠江三角洲经济区现代化发展规划”,卓有成效地推动了珠三角经济的持续飞跃和都市圈现代化建设的整体发展。这一规划实施将近10年之后,它面对的内外环境均已发生重大的变化。在新的形势下,珠三角发展战略正在从原来尚未包括港澳地区的珠三角经济区规划(俗称“小珠三角”),向包括港澳地区的完整珠三角合作规划(俗称“大珠三角”)乃至南方省区经济协作规划(俗称“9+2省区合作”)扩展,珠三角都市圈现代化建设与协调发展的前景将更加辉煌。

## 珠三角战略的实施与都市圈的巨变

1994年7月,当时的广东省委书记谢非在省委工作会议上提出,珠江三角洲地区要成为广东首先实现现代化的一个大经济区。10月,中共广东省委七届三次全会决定制定建设珠江三角洲经济区现代化的整体发展战略。1995年,省政府有关部门分别出台《珠江三角洲经济区现代化建设规划纲要》(初稿)和《珠江三角洲经济区城市群规划》。从此,珠三

角经济发展战略正式付诸实施。

当时,香港和澳门尚未回归祖国,不可能就珠三角整体发展战略进行粤、港、澳政府间的磋商。因此,上述规划都没有将港、澳纳入珠江三角洲经济区的建设范围。珠三角经济区只包括广州市、深圳市、珠海市、东莞市、中山市、佛山市、江门市,以及惠州市的市区和惠阳、惠东、博罗,还有肇庆市的端州区、鼎湖区和四会、高要,合计14个市县。总面积有4.16万平方公里,占全省面积的23.4%;1993年年底的人口有2056万人,占全省人口1/3<sup>[1]</sup>。

由于率先实行改革开放,引进以香港资金为主体的各类外资,珠三角经济区的各市县在1980—1994年间都不同程度地开始经济腾飞,全经济区的国内生产总值(GDP)从1980年的119.19亿元人民币,增加到1994年的2983.6亿元人民币,增长24倍。经济的快速飞跃促进珠三角的城市化建设,原来属于穷乡僻壤的乡村小镇相继发展成为初具规模的“一夜城”。

1995年6月初,广东有关部门根据珠三角经济区发展战略,完成《珠江三角洲经济区城市群规划》

收稿日期 2003-12-30

基金项目 教育部省属高校人文社科基地重点研究项目(2003)

作者简介 莫世祥(1952—),男,广西南宁人,深圳大学教授,博士,从事港澳台与经济特区研究。

的制定工作。该规划展示的珠三角都市圈建设的战略布局是：“以珠三角有机协调的城市群为整体，以广州为核心，以广州至珠海和广州至深圳的发展线为主轴，建设大广州和珠江口东岸、西岸 3 个大都市地区，建立都会区、市镇密集区、开敞区和生态敏感区 4 种用地类型的空间协调发展模式。”<sup>[2]</sup>这一布局勾画出以广州为领头、以分别位于珠江口东、西岸的深圳、珠海为两翼终端的雁行发展蓝图。其中，广州、深圳和珠海将计划建设成为共同带领珠三角乃至广东城市群发展的三大都市。

然而，历史与现实的多种因素制约，促使从近代香港开埠、广九铁路通车以来逐渐形成的珠江东岸地区经济领先于西岸地区的发展格局，一直延续、甚至强化到 21 世纪初，以致于竞相起飞的珠三角经济区城市群在经历发展不平衡的绩效排序之后，并没有按照既定规划拼成“雁行图”，而是形成以广（州）佛（山）城市群和珠江口特区群为双轴心的“哑铃阵”。

首先，珠三角经济区东岸城市经济实力强于西岸城市的格局有增无减。2002 年，位于珠江东岸的广州、东莞、深圳、惠州等 4 个城市的 GDP 总和达到 6 438.57 亿元，占当年珠三角经济区 GDP 总值的 66.9%；位于西岸的肇庆、佛山、中山、江门和珠海等 5 个城市的 GDP 总和为 3 179.41 亿元，只占珠三角经济区 GDP 总值的 33.1%。2003 年，东岸 4 城市的 GDP 总和预计增加到 7 660.63 亿元，占当年珠三角经济区 GDP 总值的 67.64%；西岸 5 城市的 GDP 总和预计增加到 3 665.12 亿元，所占比重预计却略有减少，只占 32.36%（见下表）。

其次，珠海的 GDP 在珠江西岸乃至珠三角各城市中最少，远远落后于“雁行图”中规划建成与广州、深圳三足鼎立的大都市的目标。珠海和深圳是隔珠江口相望的两个经济特区城市。建立特区之前的 1979 年，深圳 GDP 只有 1.96 亿元，珠海 GDP 有 2.09 亿元，略多于深圳。到 1989 年，珠海 GDP 增加到 30.81 亿元，深圳却增加到 115.66 亿元，是珠海的 3.75 倍。20 世纪 90 年代开始，深圳进行产业升级转型、发展高新技术产业，带动经济持续快速发展；珠海则集中财力物力，建设大机场、大港口等大型交通设施，背负了巨额债务，两地的经济差距越来越大。2002 年深圳的 GDP 是珠海的 5.45 倍，2003 年又增加到 5.87 倍<sup>[3]</sup>。

再次，香港、澳门相继回归，顺利实现“一国两制”，扫除了外国殖民管治阻碍珠三角乃至内地城市群向珠江口外进行连贯整合的政治障碍。进入 21 世纪，长期困扰于产业转型艰难与经济发展滞缓的香港政、商各界，终于形成“联盟珠三角，香港添优势”的社会共识。港、澳特区政府主动加强与广东以及珠三角经济区的合作，珠三角区域经济一体化的进程从商界自发交往合作，扩展到政府间的自觉协商。从 2004 年起，香港与内地正式实施更紧密的经贸关系（CEPA），其意义于香港有如继“九七”政治回归之后的经济回归。随着港澳两地经济要素归根返源地系统融入珠三角，珠三角发展战略完全可以跨越 20 世纪 90 年代中期制定的珠三角经济区规划的局限，重新在珠三角的完整地理版图上，进行核心城市经济联盟的连贯整合与全盘统筹。

最后，从经济地理的角度鸟瞰珠三角，不难发现

珠三角经济区各城市国内生产总值(GDP)排序表<sup>①</sup>

单位：亿元人民币

地 名	2002 年	2003 年	地 名	2002 年	2003 年
广州市	3 001.69	3 466.63	肇庆市	525.46	581
深圳市	2 239.41	2 860.51	惠州市	525.2	589
佛山市	1 168.66	1 381.39	中山市	415.53	495
东莞市	672.27	805	珠海市	410.64	476.73
江门市	659.12	731	合 计	9 617.98	11 386.26

“哑铃阵”般的城市经济联盟雏形已经在广九铁路及珠江东岸地区自发展开,并且以“哑铃”两端为轴心分别向毗邻的珠江西岸城市延伸:

——接壤于珠江东、西两岸的广州和佛山,形成“哑铃阵”的西北端轴心,组成辐射珠三角乃至华南经济圈的广(州)佛(山)城市群。广州和佛山的城区实际上已连成一片,两大城市的外围有顺德、三水、高明、南海、增城、番禺等小城市和更多的卫星城。两市面积共有 11 282 平方公里,占珠三角的 37.5%;2002 年城市人口 1 233.7 万人,占珠三角的 42%。2002 年,广、佛两市的 GDP 总和达到 4 170.35 亿元,占珠三角经济区 GDP 总和的 43.36%。2003 年,两市 GDP 总和增加到 4 848 亿元,占珠三角经济区 GDP 总和的 42.58%<sup>[4]</sup>。

——分别相邻于珠江口东、西岸的深圳、香港和珠海、澳门,相距最远处不过五六十公里,形成珠江口特区群,成为珠三角“哑铃阵”的东南端轴心。2002 年,珠江口特区四城面积共 4 780 平方公里,人口 1 350 多万人。当年,深圳和珠海的 GDP 总和达到 2 650.05 亿元(当年价格,不另注明者均指人民币,下同),占珠三角经济区 GDP 总和的 27.55%;香港 GDP 为 12 711 亿港元,澳门 GDP 为 541 亿澳门元。四城的 GDP 合计共约 16 695 亿元人民币,占包括港澳在内的珠三角 GDP 总和 23 647.98 亿元人民币的 70.6%。2003 年,深圳、珠海两市 GDP 合计 3 337.24 亿元,在珠三角经济区 GDP 总和中的比重增加到 29.93%。同年香港 GDP 达到 13 270 亿港元,澳门 GDP 为 633.65 亿澳门元,两地 GDP 总和约合人民币 14 730 亿元;加上深、珠两地 GDP 总和,四城 GDP 合计 18 067 亿元,占包括港澳在内的珠三角 GDP 总和 26 116 亿元人民币的 69.18%<sup>②</sup>。这意味着珠江口特区群在俗称“大珠三角”的 GDP 总和中继续占有 2/3 强的比重。

依据珠三角城市经济组合整合而呈现的“哑铃阵”,可以将珠三角区分为核心、内层与外围三大部分。位于珠江出海口尽头的香港、深圳、澳门、珠海 4 个特区城市,与位于出海口内端的广州、佛山两城,共同构成珠三角的核心圈;位于珠江东、西两岸的东莞、江门、中山等城市,构成珠三角的内层;位于西江流域的肇庆市和位于东江流域的惠州市构成珠三角的外围。

核心、内层与外围的区分,不仅显示珠三角城市的地理方位,而且大致反映城市经济联系的亲疏与实力的强弱。位于核心圈的广州、佛山和香港、深圳、澳门、珠海,是珠三角城市群中联系密切与实力较强的城市,从而分别构成“哑铃阵”的双轴;位于广州与深圳之间的东莞则急起直追,其后劲十足的经济实力成为联结“哑铃”两端的铁柄;其余各城市也如众星争辉。

珠三角都市圈最根本的优势,是就地实现资源优化整合。珠三角都市圈的迅速崛起,得益于直接实现港澳资金、技术与内地廉价劳力、土地等生产要素的优化结合。以长期致力于促进深港合作的深圳而论,港资一直在深圳的外来直接投资中占有大半的比重。从这个意义上说,深圳的崛起得助于香港龙头的带动。

同时,深圳还凭借率先改革开放的敢闯精神,迅速成长为珠三角的核心城市之一。从 1980 年成立经济特区起,深圳一直保持国内生产总值年平均 30% 的高速发展势头。20 世纪 90 年代中期经济发展跃上高位运行以后,也一直保持快速的增长率,从而不断缩小先前与香港的巨大经济落差。

1979 年深圳 GDP 仅为 1.96 亿元,香港 GDP 则为 1 075.45 亿港元,按当年汇率折合计算,前者约及后者的 0.36%。香港与深圳的 GDP 差距是 1:549。2000 年香港 GDP 为 12 717 亿港元,深圳 GDP 增至 1 655 亿元,两地差距大约缩小到 1:8。2001 年香港 GDP 略增至 12 789.95 亿港元,深圳剧增到 1 957.65 亿元,两地差距缩小到大约 1:7。2002 年香港 GDP 略减至 12 711 亿港元,深圳剧增到 2 239.41 亿元,两地差距缩小到 1:6。2003 年,香港 GDP 恢复增长到 13 270 亿港元,深圳 GDP 则增加到 2 860.51 亿元,两地差距进一步缩小到 1:4.64。就 GDP 比较而言,在 1979 年,549 个建立特区之前的深圳,才等于 1 个香港;可是到 2003 年,不到 5 个深圳就抵得上 1 个香港了<sup>[3]</sup>。

显然,新崛起的深圳已成为珠江口特区群乃至中国经济发展势头最为强劲的城市。它与同处珠江口的香港、澳门、珠海三个城市进一步连贯整合,使“一国两制”特区群焕发出巨大的活力与潜能。



## 以科学发展观拓展新路向

珠三角都市圈的整合有力地促进区域经济的整体发展,迅速缩减珠三角经济区与港澳地区的经济落差。1993年,即将纳入珠三角经济区的广州、深圳等14市县的GDP总共只有2265亿元人民币。同年,香港GDP达到9128亿港元,澳门为451.9亿澳门元,共计折合人民币约10328亿元。珠三角“两制”地区的GDP比较,差距约为1:4.56。然而,此后10年间,珠三角经济区强劲腾飞,港澳经济却遭遇阻滞,“两制”地区的经济落差不断缩减。2003年港澳两地的GDP总和约合人民币14730亿元,与珠三角经济区GDP总和相比较,“两制”地区的GDP差距已缩小到1:1.29。如果考虑不同币种换算所忽略的实际购买力等因素,珠三角经济区与港澳的GDP差距还将进一步缩小,足可以说是旗鼓相当、平分秋色。

珠三角的奇迹奠定了其在全国的领先地位,被誉为“全球增长最快的大经济体系内、增长最快的省份中、增长最快的地区”。即使在21世纪初,以上海为龙头的长江三角洲区域经济已经引领全国风骚,香港经济却在复苏转型的困窘之时,珠三角仍然可以与长三角并驾齐驱,在带动全国经济持续发展的旅程中保持二龙竞争之势。

立足于实施珠三角发展战略的巨大成就,广东正在将区域经济合作的蓝图扩大到南方各省区,规划广东、广西、海南、贵州、云南、四川、湖南、江西、福建等9省区与港澳地区实行更密切经济协作的大战略。如果这一战略切实付诸实施,必将给南方各省区都市圈的纵深整合带来深刻的巨变。

这里的关键在于各职能部门必须自觉地依照已经变化了的经济情势,以新发展观统筹全局,首先实现处在外向型经济前沿位置的珠三角都市圈的扩充整合与连贯整合。

科学发展观是以人为中心的、以实现人的发展和社会全面进步为目的的社会发展观。它坚持以人为本,实现全面发展、协调发展和可持续发展,注重统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。

以科学发展观反省起步于珠三角经济区规划的珠三角战略的成就和不足,可以认清当前珠三角都市圈扩充整合的必要性和紧迫性。10年前,中共广东省第七次党代会提出,广东实现现代化的目标要层次推进、梯度发展,对珠三角与山区以及东西两翼应该作出分类指导。珠三角经济区规划就是在此原则基础上制定的全省实现现代化的战略部署,它在促进珠三角区域经济快速发展的同时,还肩负着对全省其他地区特别是广大山区进行带动、辐射和支援的使命。

10年之后,珠三角社会经济已经发生了翻天覆地的巨变,理应通过都市圈的扩充整合,对省内东西两翼以及山区作出更大的贡献。当初珠三角经济区只涵盖9个城市的既定区划,无论从珠三角区域经济持续发展的需要,还是从全省实现现代化的要求,乃至从奠定促进粤港澳经济融合以及与南方其他省区协作的核心基础,以及从与长三角15个城市的范围比较上来说,都已经显出狭小与不足。何况,长三角正在进行跨省市的经济整合,通过吸纳邻近城区,进一步扩充长三角经济一体化的区划范围。

因此,广东应该发挥本省行政辖区内便于直接统筹的行政优势,尽快扩大原有的珠三角经济区,将位于珠江流域中下游(含西江、北江、东江)的粤西、粤北及粤东的众多城市、乡镇,作为珠三角的新组合,加以统一规划与整合,拓展珠三角区域经济的整体性,同时适当扩大区内核心城市的地域范围,增强其对周边城乡的辐射力与整合力。这样,珠三角才在地理概念上名副其实地“大”起来,不至于在地域面积与人口数量上比长三角过小和过少,缺乏整合区域资源的宽阔空间,以便与长三角携手并进,继续成为带动全国经济持续发展的两大龙头。

以科学发展观审视珠三角战略实施10年之后呈现的“哑铃阵”取代“雁行图”的都市圈整合新态势,就可以立足于珠江东岸城市领先发展于西岸的现实与历史,舍弃要求东、西两岸城市分头并进的旧有规划,采取依托东岸核心城市、整合西岸城乡的漫延扩张策略,实现珠三角都市圈的进一步整合与协调发展。

长期以来,缺乏独立进出境的陆路交通干道,致使大部分物流取道东岸过境城市进出,一直构成西岸城市落后于东岸的主要客观原因。现在,由香港

政、商两界推动的粤港澳跨海大桥工程,已经在中央支持和广东响应下进入前期准备阶段。大桥一旦兴建落成,无疑将彻底改变西岸物流不能直接贯通位于东岸的香港国际性运输枢纽城市的历史格局,实现西岸城乡生产要素与东岸终端国际资本市场的直接衔接。

然而,大型交通设施造成的物流畅顺,固然是受益地区据以形成新的比较优势的一个基本要素,但并不是唯一的决定要素。在粤港澳跨海大桥落成并产生较大效益之前的若干年里,珠江东岸发展领先于西岸的比较优势不会发生根本的改变。即便在此之后,西岸城市要赶超东岸,也还有相当长的路要走。何况,东岸城市不会止步不前,还可以通过增设贯通西岸的大型交通设施,增强对于西岸经济的牵引力。有鉴于此,预言西岸城市将因大桥而兴盛繁华、东岸城市将会衰落与边缘化,都不免流于轻率与片面。在未来相当长的时期内,依托东岸核心城市以整合西岸的战略路向,仍然是珠三角都市圈发展的务实选择。

在改革开放与市场经济中自发呈现的以广(州)佛(山)都市圈与珠江口特区群为双轴心的“哑铃阵”,正在呼唤相关城市的政府及时建立指导协调机制,运用政府运筹的“看得见的手”,配合市场调节的“看不见的手”,合力规划与建造新的更具区域经济内聚力与外向经济竞争力的珠三角城市经济联盟的战略布局。在未来的新布局中,加快建设广、佛都市圈,使之成为珠三角、广东乃至祖国南方的轴心城市,已经成为当地政府的共识。增进“一国两制”的珠江口特区群的城市经济融合,则还需要以科学发展观来克服传统体制的障碍和惯性思维的定势。

从20世纪80年代开始,深、港、珠、澳四城就发展相互间的民间贸易与分工协作。90年代后期港澳回归后,四城政府也都认识到通过政府协商以加强经济合作的必要性和紧迫性,开始进行政府各部门乃至高层领导人的商谈和互访。可是,这类商谈、互访基本上处于随机而不定期举行的范畴,尚未建立起四城政府定期协商与统筹指导的体制及其运行机制,以致于珠江口特区群的区域经济整合长期处于民间自发运营、学界时常呼吁、政府议而不决的胶着状态。其原因在很大程度上受到现行行政管辖体制的制约。

港澳回归后,两地特区政府直接由中央政府管辖,这对于确保“一国两制”在港澳地区的实施,以及提高两地的政治社会地位,无疑是十分必要的。然而,讲求行政级别的实际运作容易将港澳两地比照省部级。按照内地行政级别划分,深圳属于副省级,珠海却只属于地市级。于是,珠江口特区群的合作便在行政级别中属于等级不对称,需要由同属省级的粤港澳高层来加以协调。这种行政观念导致现实操作偏重于就事论事,个案解决,缺乏宏观统筹的战略布局,延误珠江口特区群的区域经济合作乃至经济一体化进程,导致粤港澳的深入合作由于缺乏核心层内的切实整合而进展滞缓。

解决之道,无非二途择一:一是遵循讲求级别对等的行政观念,提高深圳、珠海的级别,近年深圳升格为直辖市的传闻不绝于耳,实际上出自这一思路;二是按照区域经济整合规律与“特区特办”的改革精神办事,由中央及广东省政府授权深圳、珠海两市政府,直接与港、澳特区政府协商经济合作事宜。若以科学发展观寻求促进珠江口特区群都市圈整合的有效路径,自不难作出抉择。

2003年8月5日,由广东省长和香港特区行政长官共同主持的粤港合作联席会议第6次会议在香港召开。会议确定双方共同努力的目标:用10—20年时间把珠三角建成全球最富活力的地区之一;会议还确定两地实现双赢的功能性分工:广东将致力发展成为世界制造业基地,香港则发展成为国际物流业、金融业与服务业中心。这一战略分工,将有助于化解阻碍广东与香港经济整合的各种障碍与成见,加快珠三角“一国两制”都市圈的连贯整合。

经济全球化与区域经济一体化的时代潮流已经将单元城市的竞争与合作,转化为都市圈的竞争与合作。

都市圈的整合成功与否,关键要看有没有足以问鼎世界市场的国际化城市作为带动崛起与发展的龙头,同时也要看有没有自强不息的伙伴城市奋发向上,如此方能携手并进,竞相前行。从城市定位的意义上说,正在复苏振兴的香港可以继续成为珠三角乃至广东和华南各城市的龙头,珠三角核心与内层各城市都属于龙身,珠三角外围各城市则属于龙尾。龙身、龙尾需要龙头来引领,龙头也需要龙身、龙尾来推动,彼此相互协作,才能相互呼应,共创繁

荣。

外向型经济早已构成当今珠三角区域经济的  
主干,珠三角经济宛如出海的蛟龙。在区域经济一  
体化趋势的推动与大型交通基础设施的连接下,珠  
江口内外正在耸立起由广、佛及周边城市组成的  
都市圈,以及由港、深、澳、珠四子城组合的都市  
圈,向全世界昭示中华民族振兴的伟大成就和中  
华经济圈的璀璨辉煌,祖国南方都市圈的发展远  
景将因此展现雄伟灿烂的新篇章。

注:

① 2002 年数据按各市统计公报整理,2003 年  
则按各市公布的预计数据整理,GDP 均为当年  
价格。佛山市现辖禅城区、南海区、顺德区、  
三水区、高明区 5 个区;肇庆市现辖端州、  
鼎湖、高要、四会、广宁、德庆、封开、怀集  
8 个县(市)区;江门市现辖蓬江区、江海  
区、新会区 3 个县级市辖区,代管台

山、开平、恩平、鹤山四个县级市;惠州市  
现辖惠阳市、惠东县、博罗县、龙门县、  
惠城区。

② 港、深、澳、珠四城数据均引自各方统计  
公报,GDP 均为当年价格;作者按照 1 美元  
兑换 7.799 港元、8.034 澳门元、8.277 元  
人民币的当年汇率进行了相关的换算。

参考文献:

[1] 谢非. 建设珠江三角洲经济区[N]. 深圳特区报, 1994 - 11 - 08(1).

[2] 广东省建委. 珠三角经济区城市群规划[N]. 深圳特区报, 1995 - 06 - 06(1).

[3] 莫世祥. 开放经济的比较优势——珠江口特区群及台湾的实证[M]. 北京:中国时代经济出版社, 2003.

[4] 广州统计信息网[EB/OL]. <http://www.gzstats.gov.cn>.

[5] 佛山市统计信息网[EB/OL]. <http://www.fstjj.gov.cn>.

【责任编辑:陈红】

## On the Pearl River Delta Strategies and the Integration of Cities in the Region

MO Shi-xiang

(Research Center For China's SEZs, Shenzhen Univ., Shenzhen, Guangdong Province 518060, P. R. China)

**Abstract:** Since the implementation of the Pearl River Delta Strategies ten years ago, the cities located on the west bank of the river have developed more rapidly than those on the east bank. Such uneven and unexpected development has changed the original blueprint for urbanization in the region. In the light of the new development view, an examination of the strengths and weaknesses of the Pearl River Delta Strategies points to the necessity and urgency for further integration of the cities in the Pearl River Delta. The paper proposes that the area on the west bank should be urbanized with the support of key cities on the east bank with a view to coordinating the development of the region.

**Key words:** Pearl River Delta Strategies; urbanization zone; SEZs around the mouth of the Pearl River