

## 基于制度变迁视角观察深港合作的演进

作者：居灿

深港合作一直以来就处于不断变化的动态过程中，其本质是一种制度变迁。双方从诱致性变迁逐渐走向强制性变迁。发生这样一种转变的原因在于香港回归消除了两地的政治区隔，降低了合作的制度成本。但是，随着双方在经济发展水平上的接近和内地的产业结构升级，当前主要由政府强制推动的合作制度安排难以完全契合双方真实的利益需求，面临合作中政府和市场动力错位的危险。这也正是当前的深港合作并未达到政策预期的效果，甚至引起香港部分社会阶层反感的主要原因。

### 早期的深港合作主要是诱致性制度变迁

诱致性制度变迁指的是变迁主体在获利机会的诱导下主动变更现行制度安排的变迁。因制度不均衡而带来的潜在收益是引发变迁的主要原因。在 CEPA 实行之前，深港合作即处于诱致性变迁阶段。在这一阶段，双方经济发展水平的巨大差异和深圳对香港的开放为两地合作提供巨大的潜在收益机会。

对于深圳而言，“经济特区”肩负着政治和经济的双重任务，但是单凭深圳（广东）自身将“小渔村”建成经济示范区仍然面临极大的困难。香港作为转口贸易中心，不仅仅毗邻深圳，还能够为深圳提供急需的资金、技术和管理理念，帮助深圳建立现代市场经济制度，培育市场经济理念，实现经济的跨越式发展。

对于香港而言，深圳低廉的生产成本和各项开放政策不仅为了面临人力与土地成本上升和东南亚竞争压力的香港制造业提供了出路，还重新开放了深港边境，使得香港作为内地联系世界的“桥梁角色”得到全面的发挥。香港实现向服务业为主的经济结构转型成为了可能。

因此，深港民间都有极大的动力去推动双方的合作，深圳地方政府也有极大的意愿改善港商的投资环境，突破政策限制，优化制度环境。深港之间得以在口岸通行、基础设施建设等方面获得了从民间到政府的一致认同，各项合作安排推进迅速。

## 强制性制度变迁是当前深港合作的主要特征

强制性制度变迁是指有行政当局通过政策和法令方式进行的一种强制性变迁。强制性制度变迁可能是为满足特定的利益需求而展开，也有可能是出于意识形态或者官员的偏好主动推进。因此，相比较于诱致性的制度变迁，强制性的制度变迁存在动力错配，无法契合真实需求的危险。CEPA 之后，深港之间的合作处于强制性制度变迁阶段。

香港回归之后，深港合作之间的政治区隔不复存在，双方的合作性质从“涉外合作”转变为“一国两制”框架下同一经济体下的内部区域合作。合作具有了明显的政府推动特征。深港合作开始被置于国家发展战略的整体框架之下，成为国家内部经济调整的一部分。在具体的制度安排上，2003 年 CEPA 签订之后，深港之间先后达成《深港两地政府合作备忘录》和《“深港创新圈”合作协议》，并建立起了“深港合作会议”的定期会晤机制。2009 年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2010—2020）》和 2010 年《粤港合作框架协议》通过之后，深港合作又被置于珠三角区域合作之内，并建立起了前海深港现代服务业合作区的新平台。至此，深港合作被置于 CEPA、“粤港合作”和深港地方合作的三重框架之下。

这种中央到地方的多层次合作机制使得深港合作从诱致性变迁转向强制性变迁。依据国家的战略安排，尤其是 CEPA 及其补充协议的安排，深港之间的合作渐次展开，从产业和贸易合作，发展到金融等现代服务业的合作，并逐渐开始了在教育、就业、医疗等民生领域的合作。深港之间的关联也逐渐从经济领域拓展到社会民生领域，进而直接影响深港社会各阶层。因此，相比较于 CEPA 之前的诱致性制度变迁，此阶段深港合作更具有节奏感和方向性，涉及领域更加广泛，为深港关联度的加深奠定了良好的基础。但是，由政府主导的制度变迁不可避免的会受限于部门决策的路径依赖、知识局限和利益集团冲突等问题，一方面香港特区政府尚未跳出依赖中央政府获得利益的传统思维，另一方面深圳地方政府则缺乏整体规划，合作制度变迁中的政府和市场动力错位，难以充分调动市场力量的参与，从而使得包括前海合作区内的服务业合作进展缓慢。

## 未来深港合作的制度安排应当注重诱发民间合作的动力

一般而言，制度变迁发生在两种情形之下：一种是新的制度创新改变了潜在的利益；另一种则是新的制度创新降低了变迁的成本。纵观深港合作的历史，在诱致性制度变迁阶段，因为内地的开放政策增加深港合作的潜在收益，从而诱发从民间到政府的合作热情；在强制性制度变迁阶段，CEPA 等多层次合作框架的设立降低了变迁的成本，深港两地政府也有动力拓展多领域的合作。但随着两地经济规模趋于接近和内地经济结构开始转型，深港之间基于产业差异而产生的经济利益已经消耗殆尽，传统的合作制度缺乏推进深港合作的动力。同时，当前政府主导下的强制性制度变迁无法契合两地真实需求，市场参与热情较低。因此，新的深港合作机制应该改变主动供给新制度的状态，更多向诱致型制度变迁转变，引入更多的参与者，完善配套制度设计，避免深港合作过程中的“一头热”。

作者系前海创新研究院深港合作研究所研究助理。

本文仅代表作者个人观点，不代表深圳市前海创新研究院立场。本网站不对其中包含或引用的信息的准确性、可靠性或完整性提供任何明示或暗示的保证，请读者仅作参考，并请自行核实相关内容。如需转载，请邮件联系 [media@qiir.org](mailto:media@qiir.org)。