



http://www.wenweipo.com

將深圳升格為直轄市 加速構建以港深為龍頭的珠三角超級國際大都會

■港區全國政協委員 高敬德、楊孫西、劉漢銓、計佑銘、施祥鵬、盧文端

導言： 將深圳升格為直轄市並非新問題，但將其與構建港深為龍頭的珠三角超級國際大都會聯繫起來，這個老問題就具有了新的更重要的含義。深圳如果能在行政區劃上升格為直轄市，經濟區劃上定位為自由港，就能與香港加快聯手，加強合作，實現對接，成為珠三角經濟區內輻射、帶動能力更強的龍頭型經濟主中心，與龍身型廣佛「亞中心」和龍尾型澳珠「副中心」相互呼應，形成既分工又合



一、深圳市升格為直轄市是構建港深為主中心的珠三角超級國際大都會的需要

1、深圳市升格為直轄市的必要性

多年來，內地增設直轄市的討論一直都在進行，最熱門的城市包括深圳、青島、大連、蘇州等，其中，深圳的呼聲幾乎是最高最強。事實上，隨着我國經濟改革的進一步深入，行政區劃改革滯後的問題日益凸顯。在區域經濟一體化已成為各地的主動追求、我國行政區之間的競爭正轉變為區域與區域競爭的大背景下，通過加快行政區劃改革，增設直轄市，以一個特大城市為中心增設若干個直轄市，不僅能夠較為平穩地解決現存的省轄地區範圍過大的問題，而且有利於發揮經濟中心城市的經濟輻射作用，對整個國家的經濟發展和長治久安具有深遠的影響。從中國直轄市的地域佈局來看，目前北方有北京、天津，東邊有上海，西部有重慶，但華南大區是一個空白，沒有設直轄市。這一佈局就中國現代化建設的水平程度和發展需要來看並不合理。國家確有必要在華南沿海選擇最有條件的深圳作為直轄市。

不過，如果將深圳升格直轄市與構建港深為主中心的珠三角超級國際大都會的國家戰略結合起來考察，深圳升格的問題不僅有了其他城市無可比擬的獨特優勢，而且顯得更加迫切、更加重要。事實上，中央設立深圳經濟特區，從來就不只是從廣東的角度考慮問題，其最重要的出發點，就是通過深圳與香港「對接」，更好地利用香港發揮深圳在內地改革開放中的引領作用。但由於受到現行行政體制限制，深圳經濟發展的潛力遠沒有發揮出來，對華南地區乃至泛珠三角地區經濟發展的帶動作用和保持香港經濟繁榮和穩定發展方面的支撐作用，尚沒有充分發揮出來。

如果不結合港深融合及港深為主中心的珠三角超級國際大都會的構建，來解決深圳升格為直轄市的定位問題，不僅深圳找不準發展方向，香港進一步發展的瓶頸及限制問題難以有效化解，而且大珠三角乃至泛珠三角地區的發展將缺乏強有力的龍頭，會大大削弱港深在國家新一輪改革開放中的示範和帶動作用。

事實上，構建港深為主中心的珠三角超級國際大都會，不只是港深兩個城市，而是以港深為「主中心」，廣佛為「亞中心」，澳珠為「副中心」的港深穗澳為主體的珠三角超級國際大都會圈，其中，港深「主中心」是龍頭、是關鍵。然而，在現行的行政體制之下，深圳的非直轄市地位，不利於港深之間的緊密合作與融合，不利於形成並強化港深的龍頭地位，以帶動整個珠三角超級國際大都會圈的建設進程。

一方面，深圳與香港相比，行政區劃級別太低，沒有類似京港、滬港高層對話的政治地位，直接影響了深圳與香港的一體化銜接。另一方面，深圳在廣東省的範圍內，始終只能排在省會廣州之後。在廣東的經濟發展規劃中，存在廣州與深圳「誰是中心」及「誰做龍頭」之爭。這已是眾所周知的事實。正因為如此，由粵港共同協商制定的《粵港合作框架協議》，在表述三個城市之間的金融合作關係時，不能提港深為中心，而只能將深圳排在廣州之後，即「建設以香港金融體系為龍頭，廣州、深圳等珠三角城市金融資源和服務為支撐的具有更大空間和更強競爭力的金融合作區域。」這種地位排列，直接影響了港深合作在大珠三角融合中的正確定位，不利於直接形成港深一體化作為大珠三角經濟龍頭的格局。這些情況客觀反映了深圳未能升格為直轄市，在行政排位方面及港深合作方面所面對的困局。

深圳市如果能在行政區劃上升格為直轄市，經濟區劃上定位為自由港，就能與香港加快聯手，加強合作，實現對接，成為珠三角經濟區內輻射、帶動能力更強的經濟主中心和發展龍頭，與廣佛「亞中心」和澳珠「副中心」相互呼應，形成既分工又合作的珠三角城市群發展格局。

從香港方面來看，作為一個獨立的經濟體，缺乏一定比例的製造業，存在經濟結構失衡的問題。如果能夠加快港深對接，不斷提升人員、貨物、資金、服務進出的自由度，加快與珠三角的經濟融合，香港就能夠通過深圳與整個珠三角優勢互補，以大珠三角乃至泛珠三角作為經濟腹地，為香港的高端服務業提供支撐，為香港的經濟發展及就業提供穩定的支持。從而化解香港經濟結構不平衡的難題，使「一國兩制」的香港特別行政區保持長期繁榮和穩定。

同時，港深經濟一體化的區域制度安排能夠付諸實踐，也將會為包括香港、澳門、台灣在內的中國經濟區的經濟整合開創先例，預示着中國經濟區的一體化進程將邁出關鍵的一步，是從自然的融合邁向制度化、組織化融合的重要轉變，有助於促進整個大中華經濟區內的經濟融合與發展。

2、深圳市升格為直轄市的可行性

無論是「一國兩制」成功實踐的需要，還是經濟發展的標準，深圳市都有足夠條件成為我國第5個直轄市。

深圳市綜合實力突出，2010年的生產總值和財政收入分別為9510.91億元和1106.8億元，均超過天津、重慶兩個直轄市，對中央財政的貢獻、對全國進出口貿易的貢獻，更是其它直轄市和省、區所不能比。

從行政成本和區域位置來看，作為新興的非省會城市，深圳比其他老省會城市更宜升格直轄市：既不會導致廣東省的行政佈局大變動，也不會因為重新選擇省會城市而造成行政成本增加。事實上，深圳在廣東珠三角的最南端，升格直轄市之後對珠三角乃至廣東的行政區劃影響較小。

再者，作為經濟強省的廣東，具有很大的經濟總量：2010年，廣東實現地區生產總值45,472.83億元，經濟總量連續22年居全國首位，佔全國比重為11.4%。如果把深圳劃出去，對廣東影響不會太大。

3、深圳升格為直轄市的區域範圍

深圳升格為直轄市，可將與深圳聯繫密切的東莞、惠州等周邊城市劃歸深圳管轄。深圳、東莞、惠州三市都地處珠江口的東岸，三市總面積高達1.56萬平方公里，常住人口將近2000萬人，2008年GDP總量高達12797億元，佔廣東省GDP總量的35.8%。2009年年初開始，三市最高領導層已先後聚首，就如



何推進深莞惠一體化進行探討，簽訂一系列的框架協議，標誌着深莞惠已經開始實施一體化戰略。

如果東莞和惠州併入升格後的深圳直轄市，深莞惠三地將快速從發展戰略、城市規劃、基礎設施、區域創新、市場體系、產業結構、社會管理、環境保護、資源保障、城市文化等十個方面實現對接，不僅可以率先在珠三角地區實現經濟一體化，打造成珠三角開放度最高、輻射力最強的經濟合作區域，成為珠三角區域經濟一體化的先行者，而且將加大港深融合的經濟能量，加快構建港深為主中心的珠三角超級國際大都會的進程。

二、建議中央對港深在珠三角超級國際大都會圈中的主中心地位作出明確定位

以港深為主中心構建珠三角超級國際大都會圈，不只是港深及粵港之間的事，也是國家發展戰略的重要组成部分。建議中央就港深在珠三角超級國際大都會圈中的主中心地位作出明確定位。這對於港深之間的緊密合作與整個大珠三角協調並進，至關重要。

1、構建世界級國際大都會和金融中心是國家發展戰略的重要選擇

日本2011年2月14日宣佈，去年的國內生產總值(GDP)為54,742億美元，比中國少4,044億美元，日本雄踞42年的全球第二大經濟體的地位，已被中國取代。按照國家中長期發展計劃，到2030年，中國將成為世界最大的經濟體之一，大中華圈經濟實力接近美國和歐盟。這就要求未來中國要有紐約、倫敦這樣的世界級國際大都會和國際金融中心。席捲全球的金融海嘯對以美元為核心的國際貨幣體系造成嚴重衝擊，不僅要求建立新的國際金融秩序，而且期待中國發揮更大的作用。加快我們國家的超級國際大都會建設，以作為「國家代表隊」，對內承擔推進經濟成長和引領開放戰略升級；對外參與國際經濟合作與競爭，佔據國際市場制高點，掌控國際資源配置和標準制訂權，謀求在國際產業分工鏈條中佔據更高端位置，從而引領中國在世界的加速崛起。這是新世紀新形勢下國家發展戰略的一個重要選擇，也是世界經濟新格局的需要。

2、港深最有條件率先共建世界級城市，引領大珠三角城市群構建超級國際大都會圈

縱觀世界城市發展的規律和經驗，在中國現有的區域性大城市中，港深這種難得的「雙城經濟一體化」格局最有條件率先共建世界級城市，並引領大珠三角城市群構建超級國際大都會圈。從城市人口規模上看，深圳和香港兩地接近2000萬人；從經濟規模上看，2007年香港與深圳GDP總量達3000多億美元，已經可以稱得上一個國際大都會；從金融方面看，香港為世界公認的亞太區域金融中心，深圳則是珠三角的區域性金融中心，深港兩地證券交易額相加，可進入世界前5位；從航運方面看，香港的碼頭和深圳的港口均是世界排名前列的集裝箱大港，香港機場的貨運量名列世界首位，港深兩地機場的客運總量相加後也排在全球前10位；從產業優勢上看，香港是公認的國際商貿中心，擁有發達的服務業，而深圳是全球諸多產品的製造中心，擁有強勁的高新技術產業。如果港深的GDP可以保持年均約8%的增長率，到2020年，經濟總量將達到1.11萬億美元，排名世界城市第3位，超過倫敦、巴黎。如果以6%的年增長率計算，亦會排名世界第4位。

從區域經濟的角度考察，大珠三角經濟區與長三角、環渤海等經濟區相比的明顯優勢，不僅是經濟實力和競爭力排名在國內或國際均位居前列，而且在於其具有「一國兩制」的特色，擁有香港這樣一個與國際市場運作和慣例完全接軌的亞太區域性國際商貿中心、國際物流中心、國際金融中心和國際資訊中心，具備調配全球資源的基本條件，包括特殊的區位優勢、世界級的基礎設施、居全國各城市之首的經濟規模、多功能服務中心的地位，以及多年來所建立的法律、制度和所累積形成的國際化優勢。與香港相毗鄰的深圳又是國家明確定位的綜合配套改革試驗區、全國經濟中心城市、國家创新型城市、中國特色社會主義示範市和國際化城市的「一區四市」。因此，以港深為主中心，廣佛澳珠都市群聯手，稱得上是「強強合作」，有利於加速共建超級國際大都會圈。

3、中央對港深合作明確定位意義重大

構建珠三角超級國際大都會，港深合作是核心和關鍵。中央對港深合作的地位作出明確定位，以進一步確立和強化港深為世界性主中心、廣佛為區域性國際亞中心、澳珠為國內輻射東亞副中心的經濟格局，不僅可以有效推進構建珠三角超級國際大都會的進程，使經濟中心功能得以集聚，充分發揮香港通往國際的路徑和管道作用，發揮深圳連接內地廣大腹地的功能。而且對於提升國家經濟在世界經濟格局中的地位和影響力非常重要。

我國正處在新一輪解放思想、改革開放的重要關頭。在過去的解放思想、改革開放歷程中，深圳和香港發揮了無可替代的先鋒帶頭和積極推動作用。構建以港深為主中心的超級國際大都會，不僅是進一步解放思想、改革開放的產物，而且將進一步帶動起新一輪解放思想、改革開放的熱潮。顯然，打造港深為主中心的超級國際大都會，不單是為了港深本身及區域經濟，更是為了國家的改革發展和民族的偉大復興。因此，明確港深的主中心地位，並帶動珠三角加速構建超級國際大都會，應該上升為國家戰略予以實施。

三、以金融合作為核心，全面推進港深融合

構建港深為主中心的超級國際大都會，其核心的目標，是要建立一個與紐約、倫敦、東京相比肩的世界頂級金融中心，以適應國家發展戰略的需要。因此，港深之間的金融合作最為關鍵，也最為香港社會所關注。港深只有實現金融合作，打通金融脈絡，才可能建成世界級國際金融中心，適應我國金融對外開放、人民幣成為國際貨幣的要求。為此，港深應以金融合作為核心，全面推進兩地融合。

建議中央對港深合作在構建珠三角超級國際大都會中的主中心地位作出明確定位。

構建港深為主中心的超級國際大都會，其核心目標，是要建立一個與紐約、倫敦、東京相比肩的世界頂級金融中心。港深應以金融合作為核心，全面推進兩地融合，包括加快推進港交所與深交所合併，加快建設國際交通航運中心，加快構建國際創新中心，發展高新技術產業，大膽進行制度創新。

1、加快推進港交所與深交所合併

席捲全球的金融海嘯，引發世界金融格局大重組，也對香港和內地的金融市場發展帶來重大機遇和嚴峻挑戰。據國際媒體2011年2月10日報道，德國交易所收購紐約泛歐交易所的談判已近尾聲，該項交易一旦成事，將形成一個跨越美國、德國、法國、荷蘭和葡萄牙的全球最大證券和金融衍生產品交易平台，其市值也將超越港交所，成為全球最高市值的上市交易所。更為重要的是，此非個別事件，倫敦交易所已提出與多倫多交易所合併，將是擁有最多上市企業的交易所；新加坡亦併購澳洲交易所，力爭亞太企業尤其礦產資源公司到其上市。可見，全球新一輪交易所合併潮已掀起，皆爭相做大做強。《華爾街日報》在報道德交所擬併購紐約泛歐交易所時稱，這樁交易顯示了紐約和華爾街的主導地位日漸衰落，也意味着長達十年的全球交易所合作將達到巔峰狀態。

國際上的交易所合併潮對如何保持並提升香港國際金融中心的地位，提出了嚴峻的挑戰，也再次引起社會對港交所與上交所、深交所合併的關注。實際上，香港作為國際金融中心，港交所是香港最重要的「資產」，既是香港的核心利益，也涉及到國家的金融利益。據專家分析，交易所是很特別的行業，受到當地政府的法律條規影響與控制。如果香港交易所貿然與其他國家或地區的交易所合併，已經在香港上市的中國大型國企就要接受其他國家政府的監控，這不一定符合中國的利益。因此，港交所與外國交易所合併的機會不高，因牽涉香港和國家的核心利益，中央政府必然不願意。如果香港交易所盲目地與其他國家的交易所合併，導致中央政府將大型國企撤出香港股市，那就得不償失，所產生的政治、經濟、社會等各方面問題十分巨大。

香港特區政府曾於2007年策略性入股港交所。財政司司長曾俊華當時表示，政府持有港交所股份，可方便日後與內地交易所換股，表明了港交所所有與內地交易所合併的打算。幾年來，港交所與內地交易所的合併事宜未能取得實質性進展，主要是存在四大障礙：一是滬深交易所乃政府事業單位，並非股份制公司，未具條件與屬上市公司的港交所換股合併；二是內地實施資本賬戶管制，人民幣非自由兌換，人民幣與港幣關係不密切；三是兩地證券市場交易系統、計價單位不統一；四是滬港兩地在金融發展方向上有同質化矛盾，中央政府對滬港金融中心定位不同。

從國家整體戰略佈局及地域經濟聯繫來看，港滬交易所可以分別作為國家的兩個金融中心同時發揮功能，港深交易所則應該合併成為港深國際金融中心，或者仍然稱之為香港國際金融中心。因此，長遠來講，港深交易所應該朝着合併的方向發展。為此，深圳交易所應對公司化的安排作出部署，伴隨着內地資本賬戶的逐步開放，港深兩地交易所之間應該合併建立單一股票交易市場，包括建立兩地股票交叉買賣平台，在港發展內地現貨市場的衍生產品，將香港交易所作為內地交易所向全球延伸的平台等，使兩地交易所成為國家金融戰略下的兩個不同平台，同時發揮功能。香港應積極推動國家金融改革，推動人民幣國際化，為兩地交易所深度合作乃至合併創造條件。

在合併阻礙未能排除之前，港交所可以先與深交所結成聯盟，在人民幣基金、B股市場、中小板和創業板兩地上市掛牌、債券市場合作、權證市場合作、交易系統聯網等方面進行深度合作，以建立共同利益平台。

由於金融合作涉及國家的金融政策，地方不可自行其是，自行立法，需要中央層面的支持。中央有關方面有必要明確授權深圳立法機構，准許透過特區立法，引入香港的法規制度和管理制度，包括有權就金融管理進行立法，以加快港深兩地的金融融合，實現港深交易所的合併。中國目前的經濟規模已居全球第二位，港深交易所深度合作並最終實現合併，就能在全球金融市場版圖大變中，立於不敗之地。

2、加快建設國際交通航運中心

當今世界正在經歷一個臨空時代、高鐵時代和遠洋時代。港深只有建立一種國際化的、立體化的交通體系，才能對戰略性資源、戰略性通道實現有效影響和控制。為此，需要作出三方面的部署：

- 一是加快港深高鐵建設進程，盡快聯通內地的高鐵網。
- 二是在港口業務整合方面，港深兩地應緊密合作，香港應以組合航運的方式，聯合並向深圳港口延伸航運，深圳也應以組合航運方式向香港擴展航運，雙方有機配合相互組合延伸擴展，可使港深兩地集裝箱大港地位成為不可撼動的世界之冠。
- 三是在空運方面，香港的赤鱗角機場擁有大量國際航線，深圳寶安機場則有大量國內航線，兩地應鐵路接駁，並實行「一地兩檢」，有效促進兩地人員流動，打造全球矚目的港深「超級空港」。

3、加快構建國際創新中心

鼓勵創新，發展高新技術產業，不僅是深圳自身提升綜合實力的重要經濟支點，而且是與香港優勢互補，共同構建港深為主中心的超級國際大都會的戰略需要。兩地要積極推進深港創新圈合作。深圳應充分利用香港國際金融中心、商貿中心、科研實力、完善的市場機制和法律制度等，將深圳建成國際級高新技術產業基地和國家自主創新基地。香港特區政府應攜手深圳市政府，以良好的投資條件吸引國際上一流的創新科技企業落戶「深港創新圈」，並力爭辦成國際專利註冊中心，以夯實港深為主中心的珠三角超級國際大都會的產業基礎。

港深合作的創新，最核心的是制度創新。港深合作建立在「一國兩制」的基礎上，沒有成功的先例可循，必須爭取在中央的大力支持下，敢於在制度層面大膽創新。制度創新的重要性，既在於促進香港與深圳及內地其他地區的各類生產要素合理流動，也包括法律制度以及基本的管制和稅制的創新與合作、投融資體制的改革與對接、政府間日常工作的協調與合作機制等。同時，港深合作還應該重視社會創新，共同應對城市擴張、交通堵塞、環境保護、人口老化、慢性病以及失業等迫在眉睫的問題，這也是構建港深為主中心的珠三角超級國際大都會的重要內容。

