

跨境城市区域中的城市管治

——以香港为例

沈建法

【摘要】 探讨香港在全球化和区域一体化过程中面临的挑战。香港—珠江三角洲地区的跨境城市管治网络涉及中央政府、广东省政府、深圳市政府、香港特区政府及其他相关组织。重点是跨境城市管治尤其是香港特区政府的角色。从2001年开始，香港的跨境城市管治开始从“跨境保护主义”向“跨境自由贸易区”转变，这对香港—珠江三角洲的发展具有显著的意义。

【关键词】 跨境城市区域；城市区域；城市管治；香港

URBAN GOVERNANCE IN CROSS - BORDER CITY - REGION: THE CASE OF HONG KONG

Jianfa SHEN

ABSTRACT: Globalization comes with the rise of new regionalism. The emergence of global city regions is a significant phenomenon. Hong Kong - Pearl River Delta region is a famous cross - border global city region. This paper explores the challenge facing Hong Kong in the accelerated process of globalization and regional integration. The cross - border governance of the city region in Hong Kong - Pearl River Delta involves central government, governments of Guangdong Province, Shenzhen Municipality, HKASR government and other interest groups. The paper focuses on the cross - border urban governance especially the role of HKSAR government. There has been a shift from "cross - border protectionism" to "cross - border free trade zone" in HK's cross - border urban governance since 2001. This has significant implication for the development of Hong Kong - Pearl River Delta region.

KEYWORDS: cross - border city; city region; urban governance; Hong Kong

1 全球化时代的跨境城市区域

在现代世界中，全球化正在两个方面推进。(1) 世界多个地区正在进行制度方面的变化。建立以欧盟为代表的“无疆界的区域集团”，以便于信息、人员、商品、资本和技术的自由流动。世界贸易组织和北美自由贸易区也是这种趋势的一部分。(2) 以跨国公司为主导的国际资本为追求利润，积极参与国际或者区域的劳动地域分工，以便最有效地利用劳动力、土地和资本等全球资源，在全球化的推动下，全球经济体系和国际劳动地域分工正在重构。

同全球化趋势相平行的是新的区域化浪潮的兴起，区域化的发展是基于分布于世界各地的全球性城市区域。面对全球化带来的机遇和挑战，这些全球性城市区域正在进行各种城市区域管治与重组的重大改革与试验。全球性的城市区域是对流行的世界城市 and 全球性城市的概念的进一步发展。有的学者 (Scott, 2001) 认为城市区域是比城市更为合适的地方性社会组织单元。全球性城市区域有三种形式：第一种由一个中心城市和腹地组成；第二种是由相互接壤的数个城市及其他的腹地组成；第三种是由地理上

独立的但邻近的数个中心城市联合组成。跨境城市区域是一个特殊的城市区域，如香港—珠江三角洲地区，印尼、马来西亚、新加坡增长三角等 (Yeung, 1999; Grundy-Warn, 1999)。人口、商品和资本的跨境流动是引起这种跨境区域空间、经济变化的基本力量。制造业和服务业等经济活动的集聚倾向是跨境城市区域兴起的原因。

跨境城市区域的出现是全球化过程中的一种重要现象。边境有两种功能。一是作为分界线起分割的作用；二是作为交流与合作的界面。当边界是未开发的边疆时，它主要起着分割的作用，随着跨境城市区域的出现，边疆的交流与合作功能大大地加强。边疆的一方或者双方因为认识到跨境发展的好处会实施一系列的社会经济政策的改革，跨境城市区域因而形成。例如在香港—珠江三角洲区域，中国大陆在经济特区、沿海开放城市和开发区尤其是在珠江三角洲地区实施了开放政策。香港政府在开始时采取不干预政策，但是最近以来对跨境发展越来越重视。

城市区域的管治，涉及许多方面。在香港—珠江三角洲地区，管治涉及各级中央政府，广

东省政府，珠三角各个城市的政府，香港特区政府以及其他非政府利益团体。关于整个香港—珠三角地区的跨境合作问题已经有一定的研究 (Chu, 2000)。本文着重分析香港方面的跨境城市管治。

2 香港面临全球化和跨境发展的挑战

香港是举世闻名的自由港，多次被评为世界上最自由的经济体系。但是香港与中国大陆的关系则有起伏，主要可以分为以下四个阶段。1949年之前是第一阶段，香港作为中国与世界之间的贸易中介，扮演重要的角色。1950 - 1978年是第二阶段，香港同中国的贸易是有限的，这一阶段香港经济的发展由本土工业化带动。1971年在制造业就业的劳动力高达47%，1981年仍有41.3%。1979 - 1997年是第三阶段，香港把大部分工业转移到珠江三角洲地区，它自己变成比较发达的服务中心，专长贸易、运输与金融。香港与珠江三角洲出现了区域分工局面，按照“前店后厂”的基本模式大量进行外发加工贸易 (Sit, 1989)。珠江三角洲地区进行低价值的劳动密集的加工制造，香港则从事高附加值的设计、协调、融资和营销。在过去20年，在香港和珠三角地区这种模式极为成功，使二地的发展水平不断提高，创造了一种双赢的局面 (Shen, 2000; 2001; 2002)。到1997年，香港的人均国民收入进入世界前列，成为著名的世界城市。1994年，其人均国民收入在全球排第四位，仅次于卢森堡、美国和瑞士。香港是全球第九大贸易体系，港口集装箱吞吐量多年位居世界第一。机场客运量也名列前茅。香港的成功同多种因素有关。政府的积极不干预政策被认为是一个重要因素，中国大陆1970年代的对外开放也是关键因素，它为香港的企业界提供了无限的投资与贸易良机，使香港的国民收入水平提高到一个新的

表1 1991 - 2000年香港消费支出，商品与服务的进出口总额 (单位：10亿港元)

年 度	出口在GDP中的比重 (%)	支出		本地产品		服务		贸易平衡
		香港居民在境外	境外居民在香港	出口	进口	出口	进口	
1991	58.7	37.8	43.9	231.0	247.1	161.1	100.8	44.1
1992	54.3			234.1	267.6	189.4	114.2	41.6
1993	48.9			223.0	252.6	215.6	123.0	63.1
1994	45.8	56.1	65.6	222.1	306.5	240.7	144.1	12.2
1995	46.2			231.7	383.3	265.6	160.9	-46.8
1996	42.7	72.8	85.6	212.2	354.1	296.2	170.9	-16.7
1997	38.5	78.1	73.1	211.4	374.9	298.2	180.3	-45.6
1998	37.3	83.1	55.8	188.5	273.3	280.8	182.1	13.9
1999	37.7	82.3	53.6	170.6	217.1	293.7	180.9	66.3
2000	40.5	80.5	59.0	181.0	269.7	334.0	185.5	59.8

资料来源：Census and Statistics Department, (2001a; 2001b)。

表2 1991 - 2000年香港GDP年增长率、人均GDP和社会综援金支出

年度	GDP年增长率 (%)	人均GDP (万港元)	社会综援金支出 (10亿港元)
1991	14.8	11.6	3.7
1994	12.6	16.7	6.6
1996	10.7	18.5	11.2
1997	11.1	20.4	13.9
1998	-4.9	19.2	17.8
1999	-2.5	18.6	18.5
2000	3.2	19.0	18.7

资料来源：Census and Statistics Department (2001b)

水平。但是就在香港回归祖国不久，1997年10月爆发的亚洲金融危机冲击香港，使楼市、股市受到严重打击，标志着中国大陆和香港经济关系第四阶段的开始。

随着股票和房屋价格以及出口和转口贸易的下跌，香港居民的购买力显著收缩，香港供本地消费的进口额由1997年的3749亿港元下跌到1999年的2171亿港元 (表1)，在同一时期，香港私人消费由13695亿港元下跌到11651亿港元，投资额更由4459亿港元下降到3150亿港元。1998年和1999年香港的国内生产总值出现了-4.9%和-2.5%的增长 (表2)。

2000年，香港经济开始复苏，国内生产总值增长3.2%。但是2001年发生的九一一事件又使香港经济陷入困境。2001

年第三季按照支出法计算的国内生产总值较上一年同期实质下降0.3%。经季节调整后的失业率由2001年9-11月的5.8%上升到2001年11月-2002年1月的6.7%。失业率超过1999年亚洲金融危机后6.2%的高峰。香港的失业率仍远低于许多发达国家，但是香港社会长期以来已经习惯于3%以下的低失业率。1991和1997年香港的失业率分别只有1.8%和2.2%。因此6%以上的失业率在社会上引起了极大不安。

失业率升高对低技能阶层的生活造成困境，但是越来越多的中产阶级也面临失业或者减少工资。这对于负资产人士造成进一步的打击。香港有相当多的业主是在1997年楼价高峰时买房子，当时私人楼价指数比1996年高39.5%，比1991年更高

166.9%。因为买楼的性质是一次买卖决定终生的住房开支，这些负资产业主将要一辈子负担极高的住房支出。当楼价下跌时，负资产业主将要比其他后买房的业主负担较高的住房支出。据香港金融管理局估计，香港共有8.1万负资产业主。有些学者则认为有30多万负资产业主。

亚洲金融危机和九一一事件引起的经济下滑对香港政府财政平衡带来重大影响。利得税，收入和土地拍卖收入不断减少，土地拍卖收入由1997、1998年度的636亿港元下降到2000-2001年度的295亿港元，2001-2002年统计只有85亿港元。政府的收入由1997、1998年度的2812亿港元下滑到2000、2001年度2251亿港元。与此同时，政府支出反而由1997、1998年度的1944亿港元大幅度上升到2000、2001年度的2329亿港元，主要是由于公务员工资支出和社会福利开支大幅度增长。由此造成香港特区政府在1998、1999和2000、2001年度出现233亿港元和78亿港元的赤字。在2001、2002年度政府库务局预计赤字为600亿港元。如果不扭转收支不平衡的状态，香港目前3690亿港元的财政储备将在7年内用完。因此政府目前正在探索开源节流的方法。

上述种种问题已经在香港形成了一种危机感，这进一步打击了消费信心，使经济、社会和政治问题更加严重。

中国大陆尤其是上海和深圳的发展带来的挑战进一步加深了香港的危机感，中国在2001年12月11日正式加入世界贸易组织，对香港既是机遇，也是挑战。有不少人更加担心香港将会失去作为中国大陆对外贸易中介的地位。香港贸发局2001年的报告甚至预测上海会在2015年赶上香港的国内生产总值，2020年则可能赶上香港的人均国内生产总值。这一关于上海的预测可能过于乐观，但是对香港有一定的压力。港深的经济日益整合，

由于深圳较便宜的土地、住房和劳动力，有不少经济活动逐步向深圳转移。这种整合不一定对香港经济产生负面的影响，但是这种影响肯定会减慢香港经济的发展速度。例如，1994年以来深圳的港口设施不断扩容，2001年处理集装箱507万箱，占香港处理的集装箱量的25%以上。深圳便宜的货品也吸引大量港人北上消费，进一步减少香港的本地消费。跨境旅客数量1997年以来不断上升，陆地离港旅客数量由1997年的3260万上升到2000年的5100万。2000万港人在深圳购物消费估计达到294亿港元。这也说明了在1997-2000年期间，香港本地出口额及外地旅客在港消费不断下降时，港人在外地的支出却由781亿港元上升到805亿港元（表1）。港人在深圳和珠三角置业也日趋流行，2001年港人共在大陆买了17000套住户，涉及金额87亿元。据香港规划署2001年抽样调查估计，8%的香港住户，即约16.4万已经拥有大陆住房物业。

香港的另一个也许是更大的挑战是珠三角低成本劳动密集型的加工业是否可以持续下去。目前，以上海为龙头的长江三角洲经济发展迅速。但是香港同珠三角之间在专业人才流动、研究和开发、旅游业等方面的合作仍有许多问题需要解决。长江三角洲在经济发展和吸引外资方面正在超过珠三角。在2001年，上海、浙江、江苏的合同外资总额为263亿美元，超过广东的158亿美元，苏州的合同外资额则超过了深圳市。

由上可见，香港在内外各个方面正面临转型的挑战。香港各界与政府需要共同努力，增强信心和经济竞争力。跨境城市管治方面的变化是使香港顺利实施第三次经济转型的一个重要方面。下面将分析这方面的变化。

3 香港跨境城市管治的变化

3.1 香港跨境城市管治的四个

阶段

城市管治是城市政府和其他组织共同形成政策和战略的过程（沈建法，2000；2001）。城市管治的一个重要内容是城市政府和其他社会组织和团体的相互关系。城市政府在各种城市社会经济事务中扮演什么样的角色是城市管治研究的一个重要内容。城市社会经济事务可以根据空间关系分为三个部分。（1）住房、教育、医疗、社会福利等城市的内部事务。（2）跨境基础设施、边境管制、进出口、移民政策等与邻近地区的跨境事务。（3）更广泛的国际关系，如自由港政策，关于国际金融服务和资本流动的法律，同日本、美国、欧盟等主要贸易伙伴的贸易关系。（2）、（3）都属于城市外部事务，但（2）是同有陆地边界的邻近地区的外部关系，由于空间因素的作用，这种跨境关系一般比较紧密，内容也较一般的国际关系更加丰富，矛盾和问题也比较尖锐。

关于香港内部的尤其是1997年回归之后的城市管治问题，社会上也大量讨论，沈建法（2000）也讨论了香港特区政府在发展经济方面的努力。在外部事物的城市管治方面，香港在1997年回归中国之后，并没有显著改变其在国际经济体系中的独立关税区的地位和管治框架，香港继续实行自由港的政策，并仍然是亚太地区最开放的高度国际化的世界城市。

随着中国大陆尤其是珠三角同香港的社会经济联系的日益加强，中国在2001年12月加入世界贸易组织，中国大陆经济实力的提高，香港特区政府已经在跨境管治方面做出调整和充实。其中尤以香港方面主动提出同中国大陆建立“自由贸易区”或“更紧密的经济联系”最为突出。由此可见，香港回归之后正在重新构建同中国大陆尤其是珠三角的跨境管治框架。

1949年以后，香港的跨境城市管治可以分为四个阶段。第

一阶段是 1950 - 1978 年。1950 年中国进行抗美援朝，当时由美国控制的联合国对中国实行禁运，香港与中国大陆的贸易关系因而中断，只保留少量的贸易。中国在这一阶段闭关锁国。香港居民极少去中国大陆，从中国大陆则有不少的合法与非法的移民到香港。这一阶段，香港的经济增长通过自身的工业化而实现。香港同西方各国的联系比同中国大陆还要紧密。香港与大陆的边界起到分割的作用。

第二阶段是 1978 - 1997 年。中国对外开放之后，大陆与香港逐步建立起紧密的经济联系 (Shen, 2002)。为了利用珠三角廉价的劳动力与土地，香港工业与资本大举北移，出现了“前店后厂”的分工格局。珠三角成为制造业基地，香港则作为服务中心提供融资、设计、贸易与营销服务。从直接贸易、转口贸易和对外投资规模来看，到 1997 年，香港与中国内地相互成为对方的最大贸易伙伴。为吸引香港资本，中国政府设立经济特区，提供税收等优惠措施，并且向香港同胞签发回乡证，使它们可以到中国大陆旅行。在这一时期，民间力量是促成香港与大陆紧密经济关系的主要力量。当时的香港政府对跨境经济活动采取了不干预政策。跨境政策方面，对中国大陆居民实行了限额移民政策，1995 年 7 月 1 日以来的配额是每天 150 人，让由中国政府选定的香港居民的家属及其他人士到香港定居。尽管香港对西方国家的专业人士及其家属采取开放的移民政策，香港并没有专门吸收大陆专业人士的移民渠道。

在 1978 - 1997 年期间，跨境设施与合作方面取得有限的进展。例如，1994 年建成的落马洲跨境通道。1994 年建立中英基础设施协调委员会；粤港环境联络小组在 1990 年成立，并成功完成对深圳河道的整治工程。

1997 - 2001 年是第三个阶段。这是香港回归后的一个过渡时期。深圳等大陆方面的城市不

断呼吁同香港建立更密切的合作关系，但是香港政府正忙于实施“一国两制”和应付亚洲金融危机，它的反应比较缓慢，在跨境合作方面没有担任主导的角色。1997 年以前的积极不干预政策，对跨境发展仍有很大的惯性作用。另一方面，对紧密的跨境联系对香港的移民、就业、住房市场和保安方面可能造成的负面影响的担心，相信也是在跨境问题上不采取主动的重要原因。

2001 年之后是香港跨境城市管治的第四阶段。2001 年标志着香港特区政府对香港—珠三角跨境合作与发展的态度发生根本性的转变。面对 2001 年下半年经济停滞，商界与政府都大力呼吁同中国大陆建立更紧密的联系与合作。比如建立“自由贸易区”。有关详情有待进一步落实，使其符合“一国两制”和世界贸易组织的规则。

3.2 1997 年之后的香港跨境城市管治：从跨境保护主义到跨境自由贸易区

1997 年之后从第三阶段到第四阶段香港跨境城市管治的转变是本节的重点。直到 1997 年年中，香港房地产市场和股票市场活跃，经济一片繁荣。但是亚洲金融危机在 1997 年下半年冲击香港。这一危机也使香港回归对经济发展的影响难以评估。新的香港特区政府的首要任务是促使香港经济早日复苏。如前所述，实行 24 小时通关、提供便利的跨境交通，使香港与珠三角经济全面整合被认为是不利于香港经济的复苏。这种担心并非完全没有根据。深圳和珠三角的住房价格大约是香港的 1/5 ~ 1/10。跨境交通的明显改善将吸引许多香港居民到深圳居住，但是仍然在香港工作。更多的香港居民，尤其是新界的居民会到深圳购物。房地产市场和消费市场的这些变化将会使已受金融危机冲击的房地产价格与零售业进一步受到负面影响。因此，香港特区政府对于进一步改善跨境过关设施举棋不定。1999 年甚至考

虑引入“陆路离境税”，希望减少到深圳消费的居民数量。另一个例子是深圳方面曾提议在落马洲建立联检大楼，港深双方联合检查，使过两关为一关，缩短过关时间，但是香港特区政府当时对此并无兴趣，尽管香港实行自由港的政策，在国际上是最自由的经济体系之一，但是在同珠三角的跨境问题上，则处处表现“跨境保护主义”，希望不方便的跨境交通与过关设施能作为贸易障碍，保护香港的房地产市场与消费市场。

香港特区政府也连同中央政府小心处理对于放宽大陆移民和游客到香港，以防增加香港的社会负担，影响香港的保安工作。控制移民与游客的目标包括控制非法就业、跨境犯罪，保护香港居民的就业。这一点在关于港人子女居港权问题上最为明显。根据香港终审法院 1999 年 1 月 29 日的判决，香港政府估计共有 167 万港人在大陆的子女拥有居港权。以此推算，政府将要在未来十年支出 7100 亿港元以及每年增加 330 亿港元的营运支出来安排增加的 167 万移民，用这些数据来说服香港社会公众支持政府在 1999 年 5 月 18 日，提请全国人大常委会解释基本法关于居留权的条文。香港政府不时引用类似的经济数据来取得公众对其各种跨境政策的支持，包括不实施 24 小时通关的政策。这种动员公众支持的方式产生一种负面的影响，就是增加香港与中国大陆之间以及香港各个社会利益集团之间的社会距离。本文认为有关涉及法律的问题应通过司法机关根据法律公正判决，而不能简单按照用保守的方法估计的经济利益行事。

总的来说，香港政府很长一段时间有一种“香港堡垒”（即跨境保护主义）的心态，对香港与珠三角的区域经济整合反应冷淡。在跨境问题上，总是以用保守的方法衡量的香港的经济和公共利益作为出发点，而不是自由港和不干预的传统。一种极端的

情况是少数政治家和议员并不信任中央政府，因此对于同大陆发展紧密经济关系对香港的利益总是表示怀疑。另一个例子是香港的劳工组织，它们对待香港居民就业的立场非常明确，反对任何从大陆输入人才的计划。上述这些可以说是香港“跨境保护主义”的种种表现。

中国大陆经济继续稳定增长。中国 2001 年加入世界贸易组织之后将进一步刺激其经济发展，提升服务业素质，港资在大陆市场上也会面临更多的竞争。有人认为香港经济现在面临第三次转型，转向技术、信息技术为基础的数字经济。珠三角的广州和深圳也在发展物流等服务业，使得香港的部分服务业也开始北移。香港需要在珠三角地区重新定位。如果没有同珠三角和广东腹地紧密联系，香港在全球化时代的激烈竞争中有衰落的风险。

鉴于上述考虑，2001 年下半年起，香港的商界和政府加强对大陆和珠三角的合作转向积极。中央政府也积极介入协调跨境发展。标志着香港城市跨境管治新阶段的开始。在新的跨境管治网络中，中央政府和香港特区政府扮演主导的作用。跨境合作与发展也走上了快车道。下面几个例子可以说明新的跨境管治是如何运作的。

(1) 2001 年 7 月，粤港联席会讨论了延长边境通关时间问题，引起国务院的重视。港澳办和中央政府其他部门官员随后在 2001 年 10 月同香港政府政务司司长协商有关问题。由于中央政府的介入，这一问题迅速解决，出乎香港政府官员意料之外。二地同时宣布从 2001 年 12 月 1 日起罗湖和落马洲的边境开放时间延长到上午 6:30 到午夜 12 点。

(2) 2002 年 1 月国家发展计划委员会、广东省省政府、深圳市政府与香港政府高级官员在北京一起开会，讨论跨境合作问题。这是首次由中央政府协调的会议，会议决定开展广州与香港区域铁路快线的选线工作。并原

则决定加快推进双方意见一致的合作项目。

在新的跨境城市管治模式下，过去几年难以解决的问题很快得到解决，下述是各项跨境合作的新进展。

⑧ 1993 年深圳市政府提出建设深港西部通道。最近香港政府准备开始设计这一项目，预计在 2005 年完工。

⑨ 2002 年以前中国大陆参加香港游的配额是每天 2000 人。这一配额从 2002 年 1 月起取消，香港政府也在考虑大陆游客以个人身份来香港“自助游”。

⑩ 香港政府规划署“香港 2030”研究开始考虑开发利用边境禁区 2600ha 土地的可能性。1997 年以前边境禁区是用来防止非法移民的缓冲区。但香港回归后，不少学者建议利用这些禁区土地资源发展工业或贸易。

同 2001 年以前相比，跨境合作与发展的进展不少。但是仍有不少跨境合作与发展项目值得进一步推进。

⑪ 香港特区政府每年为低收入家庭在住房、医疗、社会福利方面的支出达数百亿港元。如果这些低收入家庭自愿回到珠三角或者大陆居住，但仍然享受 40%~80% 上述政府的资助，将为香港、大陆和低收入居民带来“三赢”的局面。低收入居民将可享受更好的生活水平，香港政府则可以节省 20%~60% 的公共开支。2000 年，香港政府社会综援支出为 187 亿港元、住房支出 519 亿港元、教育 516 亿港元、医疗 323 亿港元。在 2001 年，香港居民在大陆购买约 1.7 万套房屋，涉及金额人民币 87 亿元，如果住房支出分摊在 20 年内，则每年有约 87 亿元的支出就可在大陆为 34 万个家庭提供住房。低收入家庭在香港没有能力购买私人物业，因而为低收入家庭在大陆提供住房并不会影响香港的楼价。

⑫ 应该提供方便、快速、经济的过境交通与过关服务。应尽早实现 24 小时通关。香港科学

院主席指出美国—墨西哥边境，新加坡—马来西亚边境都是 24 小时开放，深港边境不实行 24 小时通关是不能接受的。

方便的过境交通将有助于贸易、商务旅行，也有助于低收入家庭居民在大陆居住。有些低收入居民有能力在大陆居住，可以减少对香港公屋的需求。据 2001 年规划署调查，8% 的香港家庭约 16.4 万户拥有大陆物业，30% 为独立房屋，50% 以上居住面积在约 92.90m² (1000 平方呎) 以上。这些家庭的 2/3 在香港也拥有物业，但是大部分面积均小于约 46.45m² (500 平方呎)。显然，香港居民在大陆可享受更大的住房面积。强行把香港居民留在香港居住与消费，有违自由市场的基本原则。为居民提供便利的公共设施包括过境设施是政府的基本责任。

可见，香港特区政府需进一步推进跨境发展和合作。但是部分政府官员和社会团体仍有某种程度的“跨境保护主义”。明报评论将这种跨境合作状况描述为“广东比香港热，民间比政府热，资金流动比理论快”。

用三个例子可以说明“跨境保护主义”在香港仍然存在。

⑬ 24 小时通关只列为长远目标，没有实施时间表。

⑭ 香港政府官员明确反对跨境住房发展。最明显的例子是半官方机构香港房屋协会的官员曾提出在珠三角发展公共房屋。这一设想立即受到香港主要官员的严厉批评，认为香港房屋协会不可以用政府资助在大陆开发房地产。为保护香港的房地产价格，香港政府并不准备在珠三角为其居民提供住房。非政府团体香港康复会计划在深圳建立有 350 套房子的老人院。这一项目费用 9.7 千万港元由香港赛马会赞助。某些政府官员也私下不支持这种为老人提供廉价住房的计划。

⑮ 香港的养鸡场与养猪场。加入世界贸易组织以后，中国大陆在 2002 年初宣布将取消大陆

向香港出口鸡与猪的配额制度。这一政策受到香港零售业的欢迎,认为有助于降低经营成本。但是,香港的养鸡场与养猪场在价格上无法同大陆竞争,因此这一经济部门的生存受到威胁。2002年香港共有160个养鸡场,300个养猪场,每天为香港市场提供2万只鸡和1500头猪。据估计约20万这一部门的就业人员及其家属的生计将受新政策的影响。因此这一部门的代表呼吁政府对本部门加以保护。这是“跨境保护主义”的一个极端例子。在全球化时代,香港需要发展有竞争力的经济部门,在开放条件下,同其他国家、地区和城市开展竞争,“保护主义”最终将使香港丧失竞争力。

4 结论

世界经济的全球化伴随新的区域化浪潮,二者相辅相成,全球性的城市区域的出现,具有显著的意义。跨境城市区域的管治研究是一个重大的课题。香港—珠江三角洲地区是国际上著名的跨境城市区域,其城市与区域发展的研究已有很多,不少研究也开始涉及其城市、区域跨境合作与管治问题。本文在已有研究的基础上探讨香港在全球化与跨境发展过程中面临的挑战,尤其是在亚洲金融危机,2001年九一一事件和中国加入世界贸易组织等连串重大事件之后。

跨境城市区域的管治同边界双方有关。在香港—珠三角地区的城市区域管治涉及中央政府,广东省政府,深圳市政府和香港政府及其有关利益团体。本文重点是香港政府对于跨境城市管治取向的变化。把1949年以后香港跨境城市管治分成四个阶段:1950-1978;1978-1997;1997-2001;2001年以后。2001年标志着香港特区政府对香港—珠三角跨境合作与发展的态度发生根本性的转变,可以说从“跨境保护主义”走向“跨境自由贸易区”。香港特区政府更积极地推进跨境合作项目,中央政府也积

极介入其中的协调工作,使跨境合作在2001年迅速推进。但是本文也指出“跨境保护主义”仍然在一定程度上存在,影响跨境合作向深度与广度发展。希望香港特区政府能逐步完全放弃“跨境保护主义”,与此同时,广东省与珠三角各城市同香港更紧密的合作,共创珠三角在全球经济中的竞争优势,使香港经济、珠江三角洲经济实现又一次起飞。

参考文献 (References)

- 1 顾朝林. 论城市管治研究. 城市规划, 2000, 24 (9): 7 - 10.
- 2 沈建法. 全球化世界中的城市竞争与城市管治. 城市规划, 2001, 25 (9): 34 - 37.
- 3 沈建法. 城市经济学与城市管治. 城市规划, 2000, 24 (11): 8 - 11.
- 4 Census and Statistics Department. 2001a. 2000 *Gross Domestic Product*. Hong Kong: Government of HKSAR, 12 - 13.
- 5 Census and Statistics Department. 2001b. *Hong Kong Annual Digest of Statistics*. Hong Kong: Government of HKSAR.
- 6 Chu D K Y, Shen J, Wong K Y. 2000. Shenzhen-Hong Kong as one: modes and prospectus of regional governance in the PRD. paper presented at *International Workshop on Resource Management, Urbanization and Governance in Hong Kong and Zhujiang Delta*. Organized by The Department of Geography and the United College of Chinese University of Hong Kong. Hong Kong: 23 - 24 May 2000.
- 7 Grundy-War C, Peachey K, Perry M. 1999. Fragmented integration in the Singapore-Indonesian border zone: Southeast Asia's 'growth triangle' against the global economy. *International Journal of Urban And Regional Research*, 23 (2): 304 - 328.
- 8 Ohmae K. 1995. *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*. London: HarperCollins.
- 9 Scott A J, Agnew J, Soja E W, et al. 2001. Global city-regions, in Scott A J (ed). *Global City-Regions: Trends, Theory and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 11 - 30.
- 10 Shen J 2002. Urban and regional development in post-reform China: the case of Zhujiang delta. *Progress in Planning*, 57 (2): 91 - 140.
- 11 Shen J, Wong K Y, Chu D K Y. 2001. Regional economic growth and factor contributions in the Zhujiang delta region of south China. *Asian Geographer*, 20 (1, 2): 125 - 151.
- 12 Shen J, Wong K Y, Chu D K Y, et al. 2000. The spatial dynamics of foreign investment in the Pearl River Delta, south China. *The Geographical Journal* 166 (4): 312 - 322.
- 13 Sit V F S. 1989. Hong Kong's new industrial partnership with the Pearl River Delta. *Asian Geographer*, 8: 103 - 115.
- 14 Yeung Y M. 1999. The emergence of Pearl river delta's mega urban-region in a globalizing environment. *Occasional Paper No. 90*, Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies. The Chinese University of Hong Kong.

【作者简介】

沈建法,男,香港中文大学地理与资源学系。

【收稿日期】2002 - 05 - 20