

目 录

相关政策	1
2017 年政府工作报告摘录：研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划.....	1
国务院关于深化泛珠三角区域合作的指导意见.....	2
《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》内容.....	12
专家/媒体解读	13
艾媒咨询：2017-2018 中国粤港澳大湾区专题研究报告.....	13
国经中心：粤港澳大湾区应定位为世界经济增长重要引擎.....	28
粤港澳大湾区研究报告之一：创新合作方式 促进共同繁荣.....	30
大公报：粤港澳大湾区发展战略理论研讨会.....	40
马兴瑞：粤港澳大湾区城市群发展规划编制已启动.....	43
香港中华总商会会长蔡冠深：香港国际化优势可助力“一带一路” 粤港 大湾区城市需错位发展.....	46
北京大学城市设计研究中心教授陈可石：从世界湾区经验看“粤港澳大湾区” 当务之急.....	48
樊纲：建设粤港澳大湾区要实现“双转型”.....	51
国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员张俊伟：粤港澳大湾区城市群 发展应遵循“四个坚持”.....	53
全国人大代表何宁卡：六大方向建设粤港澳大湾区.....	55
经济参考报：粤港澳大湾区建设框定六大重点.....	56
南都大湾区新闻工作室：粤港澳大湾区：从设想走向实践.....	57
光明日报：打造粤港澳大湾区城市群的三个抓手.....	61
人民日报海外版：为珠三角融合建言献策代表委员热议粤港澳大湾区.....	62
一带一路研究	64
“一带一路”战略背景下的粤港澳大湾区文商旅融合发展.....	64
服务“一带一路”政策沟通的 粤港澳大湾区联动发展研究.....	70
把握新常态适应新常态 贯彻落实国家“一带一路”和自贸区战略，大力发 展湾区经济.....	75
海上丝绸之路背景下深圳湾区经济开放战略.....	80
加快发展湾区经济服务“一带一路”战略.....	85
粤港澳大湾区将建设成为一带一路重要物流枢纽.....	89
综合研究	91

关于建设粤港澳大湾区创新设计圈的建议.....	91
以“双转型”引领粤港澳大湾区发展.....	94
粤港澳大湾区背景下深莞惠经济圈的创新发展.....	101
粤港澳大湾区发展规划研究.....	106
在粤港澳大湾区建设中深化深港合作创新.....	113
多中心跨境合作视角下粤港澳大湾区研究综述.....	119
发挥“一国两制”竞争优势,提升粤港澳大湾区在全球价值链的地位.....	126
粤港澳大湾区城市群经济外向拓展及其空间支持系统构建.....	130
构筑湾区经济引领的对外开放新格局——基于粤港澳大湾区开放度的实证分析.....	140
建设枢纽型网络城市引领珠三角湾区向世界级城市群发展.....	148
描绘粤港澳大湾区合作宏伟蓝图.....	154
湾区经济与中国实践.....	160
新时期粤港澳经济更紧密合作的基本趋向.....	163
新形势下深化粤港澳合作的三大战略机遇.....	169
粤港澳城市群发展规划实施对策研究.....	175
粤港澳城市群协同创新的战略定位和发展路径研究——以澳门为例.....	180
粤港澳大湾区:深化泛珠区域合作.....	188
粤港澳大湾区:中国经济新引擎.....	189
粤港澳大湾区:珠三角发展的新引擎.....	195
粤港澳大湾区城市群发展路向选的维度分析.....	199
粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和现实挑战.....	205
粤港澳大湾区港口群定位格局实证分析.....	215
粤港澳大湾区物流体系构建及协同发展.....	221
粤港澳大湾区战略推进的背景分析.....	230
粤港澳地区文化创意产业现状与融合——基于价值链视角.....	236
珠三角城市群经济效率比较研究——基于三阶段 DEA 模型.....	240
他山之石.....	250
国际湾区实践对粤港澳大湾区建设的启示.....	250
国际著名“湾区”发展经验及启示.....	256
国内外湾区经济发展研究与启示.....	262
跨境湾区开发的理论探索:以中越北部湾及粤港澳湾区为例.....	271
全球湾区经济比较与综合评价研究.....	277
湾区经济演进的动力机制研究——国际案例与启示.....	285

相关政策

2017 年政府工作报告摘录：研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划

国务院总理李克强

2017-03-05

各位代表！

我们要继续全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，确保“一国两制”在香港、澳门实践不动摇、不走样、不变形。全力支持香港、澳门特别行政区行政长官和政府依法施政，发展经济、改善民生、推进民主、促进和谐。“港独”是没有出路的。要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。我们对香港、澳门保持长期繁荣稳定始终充满信心。

我们要深入贯彻对台工作大政方针，坚持一个中国原则，维护“九二共识”共同政治基础，维护国家主权和领土完整，维护两岸关系和平发展和台海和平稳定。坚决反对和遏制“台独”分裂活动，绝不允许任何人以任何形式、任何名义把台湾从祖国分裂出去。要持续推进两岸经济社会融合发展，为台湾同胞尤其是青年在大陆学习、就业、创业、生活提供更多便利。两岸同胞要共担民族大义，坚定不移推动祖国和平统一进程，共同创造所有中国人的幸福生活和美好明天。

各位代表！

面对世界政治经济格局的深刻变化，中国将始终站在和平稳定一边，站在公道正义一边，做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。我们将坚定不移走和平发展道路，坚决维护多边体制的权威性和有效性，反对各种形式的保护主义，深入参与全球治理进程，引导经济全球化朝着更加包容互惠、公正合理的方向发展。推动构筑总体稳定、均衡发展的大国关系框架，着力营造睦邻互信、共同发展的周边环境，全面提升同发展中国家合作水平，积极提供解决全球性和地区热点问题的建设性方案。加快完善海外权益保护机制和能力建设。我们愿与国际社会一道，致力构建以合作共赢为核心的新型国际关系，为打造人类命运共同体作出新的贡献。

各位代表！

使命重在担当，实干铸就辉煌。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，同心同德，开拓进取，努力完成今年经济社会发展目标任务，为实现“两个一百年”宏伟目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗！

国务院关于深化泛珠三角区域合作的指导意见

国发〔2016〕18号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

泛珠三角区域包括福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南等九省区（以下称内地九省区）和香港、澳门特别行政区（以下统称“9+2”各方），拥有全国约五分之一的国土面积、三分之一的人口和三分之一以上的经济总量，是我国经济最具活力和发展潜力的地区之一，在国家区域发展总体格局中具有重要地位。近年来，在“9+2”各方共同努力下，泛珠三角区域合作领域逐步拓展，合作机制日益健全，合作水平不断提高。新形势下深化泛珠三角区域合作，有利于深入实施区域发展总体战略，统筹东中西协调联动发展，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系；有利于更好融入“一带一路”建设、长江经济带发展，提高全方位开放合作水平；有利于深化内地与港澳更紧密合作，保持香港、澳门长期繁荣稳定。为深化泛珠三角区域合作，现提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议、中央城市工作会议精神，认真落实党中央、国务院决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持合作发展、互利共赢主题，着力深化改革、扩大开放，进一步完善合作发展机制，加快建立更加公平开放的市场体系，推动珠江—西江经济带和跨省区重大合作平台建设，促进内地九省区一体化发展，深化与港澳更紧密合作，构建经济繁荣、社会和谐、生态良好的泛珠三角区域。

（二）基本原则。

政府引导、统筹推进。发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，加强顶层设计，强化规划引领，以重点领域和关键环节为突破口，统筹推进基础设施、产业、社会管理、公共服务和生态文明建设等方面合作。

改革引领、创新驱动。全面深化改革，积极开展先行先试，充分释放改革红利。大力实施创新驱动发展战略，健全技术创新市场导向机制，增强市场主体创新能力，促进创新资源综合集成，培育具有国际竞争力的创新发展区域。

优势互补、合作共赢。充分发挥各方比较优势，促进内地九省区要素自由流动、资源高效配置和市场深度融合，建设统一开放、竞争有序的现代市场体系。加强与港澳务实合作，积极探索重大项目平台共建和利益共享机制，提升发展内生动力。

陆海统筹、全面开放。以综合交通运输体系为依托，统筹沿海、沿江、沿边和内陆开放，充分发挥港澳独特优势，推动“引进来”和“走出去”相结合，更好利用国际国内两个市场、两种资源，创新开放型经济体制机制，形成参与和引领国际合作竞争新优势。

生态优先、绿色发展。坚定不移实施主体功能区制度，坚持在发展中保护、在保护中发展，大幅提高能源利用效率，加强生态环境协同监管和综合治理，共建环境保护市场化机制和生态补偿机制，推动绿色发展，形成有利于节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构和生产生活方式。

（三）战略定位。

全国改革开放先行区。发挥经济特区、国家级新区、国家综合配套改革试验区、自由贸易试验区等体制机制优势以及港澳在全国改革开放和现代化建设中的特殊作用，在完善社会主义市场经济体制、推进国家治理体系和治理能力现代化等方面积极开展先行先试，为全国深化改革、扩大开放积累经验。

全国经济发展重要引擎。强化珠三角地区与港澳的辐射引领作用，带动中南、西南地区加快发展，加强与长江经济带发展的有机衔接和统筹协调，在全国创新发展方面发挥重要的示范作用，构建有全球影响力的先进制造业和现代服务业基地，成为促进全国经济平稳健康发展的重要引擎。

内地与港澳深度合作核心区。依托港澳两地国际竞争优势及内地九省区广阔腹地和丰富资源，在内地与香港、澳门关于建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）及其补充协议框架下，充分发挥内地九省区与港澳山水相连、经济联系密切以及“一国两制”的优势，深化各领域合作，拓展港澳发展新空间，提升区域开放型经济发展水平。

“一带一路”建设重要区域。立足泛珠三角区域连接南亚、东南亚和沟通太平洋、印度洋的区位优势，充分发挥建设福建 21 世纪海上丝绸之路核心区以及相关省区作为“一带一路”门户、枢纽、辐射中心和海上合作战略支点功能，发挥港澳独特作用，共同推动“一带一路”建设，打造我国高水平参与国际合作的重要区域。

生态文明建设先行先试区。发挥泛珠三角区域山清水秀生态美的优势，加快推动形成绿色循环低碳的生产生活方式，建立跨区域生态建设和环境保护联动机制，筑牢生态安全屏障，全面提升森林、河湖、湿地、草原、海洋等自然生态系统稳定性和生态服务功能，推动经济社会与资源环境协调发展。

二、促进区域经济合作发展

（四）优化区域经济发展格局。充分发挥广州、深圳在管理创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面的辐射带动和示范作用，携手港澳共同打造粤港澳大湾区，建设世界级城市群。构建以粤港澳大湾区为龙头，以珠江—西江经济带为腹地，带动中南、西南地区发展，辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带。促进城市群之间和城市群内部分工协作，着力构建沿江、沿海、沿重要交通干线的经济发展带。形成以大城市为引领，以中小城市为依托，以重要节点城市和小城镇为支撑的新型城镇化和区域经济发展格局，积极推动产城融合和城乡统筹发展。加强城市公共服务质量监测，提升公共服务质量水平，促进区域一体化和良性互动。建立毗邻省区间发展规划衔接机制，推动空间布局协调、时序安排同步。注重陆海统筹，支持福建、

广东、广西、海南等省区合作发展海洋经济，共建海洋经济示范区、海洋科技合作区，加大海洋科技研发投入力度，发展海洋科学技术，加快科技成果产业化，推动海洋产业园区转型升级，科学开发海洋资源，保护海洋生态环境。

（五）共同培育先进产业集群。加强产业协作，整合延伸产业链条，推进产业链上下游深度合作，培育形成优势互补、分工合理、布局优化的先进产业集群。顺应“互联网+”发展趋势，积极发挥国家超级计算广州中心、贵阳国家大数据中心的作用，推进制造业数字化、网络化和智能化。完善区域制造业创新体系和产业协作体系，改造提升现有制造业集聚区，推进新型工业化产业示范基地建设，将泛珠三角区域打造成为“中国制造 2025”转型升级示范区和世界先进制造业基地。改革服务业发展体制，创新发展模式和业态，扩大服务业对内对外开放，逐步放宽外资准入限制，加快推进与港澳服务贸易自由化。加快转变农业发展方式，推进特色农产品供应基地建设，加强南繁育种、南菜北运、粮食产销合作及农业大数据共享，大力推动供港澳农产品基地建设，合作建设一批高水平现代农业示范区，健全现代渔业产业体系和经营机制，打造生态农业产业带。

（六）引导产业有序转移承接。以国家级、省级开发区为主要载体，建设承接产业转移示范区。加大对加工贸易梯度转移承接地的培育支持力度。建立产业转移跨区域合作机制，制定产业转移指导目录，明确产业承接发展重点。积极支持东部沿海地区产业及国内外知名企业生产基地向中西部地区有序转移，促进产业组团式承接和集群式发展。充分发挥各类合作平台在促进产业转移中的积极作用，大力推进广州泛珠合作园区、粤桂黔高铁经济带合作试验区建设，支持粤桂合作特别试验区、闽粤经济合作区、北部湾临海产业园、湘赣开放合作试验区等跨省区合作平台发展。

三、大力推进统一市场建设

（七）实施统一的市场规则。清理阻碍要素合理流动的各种规定和做法，实施统一的市场准入制度和标准，推动各类生产要素跨区域有序自由流动和优化配置，规范发展综合性产权交易市场。加强地方和企业标准制订合作，推进产品检验、计量检定、资质认证等结果互认，促进商品自由流通，有序推动服务业区域标准制定。建立统一的市场执法标准和监管协调机制，依托企业信用信息公示系统，推动实现市场主体基础信息互联互通、市场监管信息共享共认、市场监管措施协调联动、消费者权益保护异地受理处置和行政执法相互协作。规范行政处罚自由裁量权，探索建立区域行政处罚裁量基准制度，逐步统一内地九省区行政处罚裁量权的运用，为企业跨区域发展营造更加良好的行政执法环境。

（八）建设区域社会信用合作体系。建立区域信用联动机制，开展区域信用体系建设合作与交流，促进信用建设经验成果及信用市场服务的互通、互认和互用。推进社会信用体系建设合作，按照社会信用信息共享交换平台建设总体要求，支持内地九省区建立健全各行业各领域信用记录，并与全国统一的信用信息共享交换平台实

现对接，以统一社会信用代码为标识，实现企业登记、产品质量监管等信用信息的共享交换。健全知识产权保护机制，完善专利代理信用信息查询系统。建立完善统一的企业信用分类标准，实现跨地区信用联合惩戒，完善“一处失信、处处受限”的失信惩戒机制。

（九）构建区域大通关体制。加快建立大通关电子口岸信息平台，推进电子口岸互联互通和资源共享。完善口岸综合服务体系 and 口岸联络协调机制，推动内陆口岸同沿海、沿边口岸通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。在全面实施关检合作“三个一”（一次申报、一次查验、一次放行）的基础上，逐步推行“单一窗口”制度。在现有福建、广东、广西、海南四省区海关区域通关一体化的基础上，加强与长江经济带海关区域通关一体化衔接，进一步扩大通关一体化范围。

四、推进重大基础设施一体化建设

（十）建设现代化综合交通运输体系。强化区域内各种运输方式的衔接和综合交通枢纽建设，构建安全、低碳和便捷的综合交通运输体系，增强对区域发展的支撑能力。加快已列入《中长期铁路网规划》的铁路项目建设，提高区域内以及与周边省（区、市）和国家（地区）的互联互通水平。贯通海口经南宁经贵阳至兰州的铁路，打造南北新通道。推进琼州海峡跨海通道工程、湛海铁路扩能工程。规划建设赣州至深圳、重庆至昆明、涪陵经凯里至柳州、柳州至韶关、西安经重庆经长沙至厦门、吉安至武夷山、贵阳至张家界、兴义至永州至郴州至赣州、临沧至清水河等铁路项目。加快国家高速公路和国省干线公路建设及升级改造，全面提升公路技术等级和安全防护水平，打通省际“断头路”、“瓶颈路”，提高公路安全性。推进珠江主要干支流高等级航道建设，继续提升西江航运干线通航水平，加快右江、北盘江—红水河、柳江—黔江等航道建设，稳步开展湘桂运河前期研究，畅通西南水运出海通道。建立完善珠江水运发展协调机制，合力推进珠江水运协调发展。优化沿海港口功能布局，增强沿海港口对内陆地区的服务能力。在琼州海峡南北岸规划建设新客货滚装码头，提高琼州海峡客货滚装运输服务能力和水平。统筹泛珠三角区域空域资源管理使用，明确区域内各机场分工定位，实现机场群健康有序发展。进一步推动区域内各国际机场航权开放，打造国际航空枢纽和门户机场。优化完善区域机场布局，加快推进支线机场建设。支持加密区域内城市间航线航班，促进区域内客货快速运送。鼓励发展多式联运，完善统一相关标准规范和服务规则，积极培育多式联运经营人，加快建设具有多式联运功能的货运枢纽和物流园区，完善枢纽节点集疏运体系，畅通“最后一公里”。着力解决制约甩挂运输发展的瓶颈问题，推进泛珠三角区域甩挂运输网络化发展。加快智能物流网络建设，推进交通运输物流公共信息平台发展，促进不同运输方式信息系统的互联互通和信息交换共享，建设面向东南亚、南亚的区域性国际物流公共信息平台。着力构建泛珠三角区域国际物流主干网络，

大力推进蓉欧快铁等国际物流通道建设。

(十一) 构建能源供应保障体系。加强电源与电网建设,开展电力输送以及煤炭、油气储运合作,为促进区域合作发展提供稳定安全可靠的能源保障。在保护生态环境的基础上,适度开发金沙江、雅砻江、大渡河、澜沧江等河流水能资源,配套建设送出通道。大力发展新能源和可再生能源,稳妥推进已经列入相关规划的核电项目建设,积极开发风能、太阳能、生物质能、海洋能等新能源,完善区域电源点布局,推广多能互补的分布式能源。深入实施“西电东送”工程,推进西南能源基地向中南、华南和东南地区输电通道建设,建设500千伏金沙江中游电站送电广西直流输电工程,加大配电网的建设与改造力度。大力实施“西气东输”工程。统筹油气运输通道和储备系统建设,推进西气东输三线、新疆煤制气管线等油气管道建设,完善区域性油气管网建设。

(十二) 完善水利基础设施体系。以提高水利保障能力为核心,建设综合防洪抗旱减灾体系,加强水资源保护与开发利用,强化区域水资源管理。保障泛珠三角区域防洪供水安全,确保对港澳供水安全。加快推进以大藤峡、洋溪、落久、高陂、德厚等为重点的骨干工程建设,支持澳门防洪(潮)排涝体系建设,加快推进柳江综合规划及环境影响评价工作,统筹实施珠江干支流河道崩岸治理及河道综合整治工程。加强沿海各省区标准海堤建设与相互衔接,争取到2020年海堤标准化率提高至80%以上。共同推进珠江流域综合整治开发,联合实施水源涵养和水土保持能力提升工程。落实最严格水资源管理制度,严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污控制指标三条红线,加快开展江河水量分配,依法对区域内的年度用水实行总量管理,强化规划和项目水资源论证,严格水功能区监督管理。实行严格的河湖管理与保护制度,促进河湖休养生息,维护河湖健康生命。强化珠江流域水资源的统一管理、统一调度,加快制定出台珠江水量调度条例。推进水利信息化建设,提高流域水资源调控、水利管理和工程运行信息化水平。

(十三) 完善信息基础设施。深入实施“宽带中国”战略,强化区域通信枢纽建设,加快区域网络基础设施建设升级,强化信息网络安全。加强广州、成都等国家级互联网骨干直联点互联工程建设,实施省际骨干网络优化工程,合理布局泛珠三角区域骨干网核心节点,提升网络传输能力及网间互联互通水平。支持开展“宽带中国”示范城市(群)创建工作,推动贯彻实施光纤到户国家强制标准。共同规划和实施大数据战略,合理布局区域数据中心,建设泛珠三角区域重点城市群信息港,着力构建重点领域信息共享平台。增进与周边国家(地区)信息互联互通,积极推进中国—东盟信息港建设。建设服务泛珠三角区域以及东南亚、南亚的国际呼叫中心。

五、促进区域创新驱动发展

(十四) 构建区域协同创新体系。加强深港创新圈等区域科技创新合作,加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的区域协同创新体系。充分发挥国家自

主创新示范区、国家高新区的辐射带动作用，依靠创新驱动传统产业转型升级和培育发展战略性新兴产业。优化科技资源配置，新建一批产业技术创新平台和企业技术中心。制定区域科技创新基础平台共享规则，率先相互开放国家级和省级重点实验室、中试基地等试验平台。加强区域内国家国际科技合作基地的横向交流和联系。深化产学研合作，共建协同创新平台，联合开展重大科技攻关，共同实施科技创新工程。组建产业技术创新战略联盟，联合开展产业重大共性科技攻关，推动科技成果转化和产业化。

（十五）优化区域创新环境。鼓励和支持社会资本设立泛珠三角区域创业投资基金，激发区域创新创业活力。大力发展众创空间，支持广州国际创新城等一批大型创新创业平台建设，着力推进泛珠三角区域大众创业、万众创新。推动建立跨省区知识产权保护联盟，支持中新广州知识城开展国家知识产权运用和保护综合改革试点。发挥知识产权服务业集聚区的辐射作用，促进知识产权服务与区域产业融合发展。加强区域内知识产权司法协作。建立统一的科技人才资源库，完善科技人才市场体系，推动科技人才交流与共享。

六、加强社会事业领域合作

（十六）促进教育文化合作。建立教育合作交流平台，开展师资培训、课程改革、实训基地建设、毕业生就业等方面合作。建立区域优质教育资源相互交流、共建共享机制，扩大优质教育资源覆盖面。鼓励内地九省区联合共建高校优势学科和研究机构，联合培养人才和开展科学研究。完善跨区域就业人员随迁子女就学政策，推动实现平等接受学前教育、义务教育和中职教育，确保符合条件的随迁子女顺利在流入地参加高考。深化文化遗产保护合作，加强文化市场监管合作，建立泛珠三角区域非物质文化遗产展演展示、公共文化服务体系建设合作交流机制，推动泛珠三角文化市场区域合作和一体化建设，支持组建区域演艺联盟和跨地区企业连锁，促进文化产品流通，扩大区域文化消费规模。支持省区、城市之间开展多样化的文化、体育交流活动。

（十七）加强医疗卫生合作。建立健全区域内疾病预防控制、突发公共卫生事件应急处理协调机制和联防联控网络。促进区域公共卫生服务资源共享，推动同级医疗机构检查结果互认。依托互联网发展远程医疗，提高边远地区诊疗水平。加强食品药品监管能力建设，提升区域食品药品安全保障水平，建立区域食品原产地可追溯制度和质量标识制度，建立健全大案要案查处联动机制和跨区域重大安全事故应急联动机制。支持建设中国—东盟医疗保健合作中心及中国—东盟传统医药交流合作中心，加强与东盟国家在医疗保健、传统医药等方面交流合作。

（十八）加强人力资源和社会保障合作。拓展内地九省区人力资源交流与合作，推动建立统一的公共就业人才服务体系和公共就业服务信息平台，促进人力资源合理配置和有序自由流动。支持内地九省区互派干部挂职交流。探索建立技能人才库和

技能人才培养引进使用机制。在革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区建设职业技能培训基地，加强劳动力职业技能培训，引导农村劳动力有序转移。加强劳动者权益保护，建立劳动保障维权信息沟通制度、劳动保障违法及争议案件协同处理制度。加快实现区域医疗保险异地就医直接结算和养老、失业等社保关系跨省区顺畅转移接续。

（十九）共同优化休闲旅游环境。推动区域旅游一体化，建立公开透明的市场准入标准和运行规则，打破行业、地区壁垒，鼓励跨地区连锁经营，加快建设无障碍旅游区。联合打造旅游精品线路和旅游品牌，加快推进建设世界级观光旅游线路。规范区域旅游市场秩序，统一旅游标识，联合打击不正当竞争和侵害消费者权益的行为。完善国内国际旅游合作机制，加强全方位合作，构建务实高效、互惠互利的区域旅游合作体系。支持泛珠三角区域在促进外国人入境、过境旅游便利化及医疗旅游方面开展先行先试，探索部分国家旅游团入境免签政策或落地签证，简化邮轮、游艇出入境手续。

（二十）完善社会治理协调机制。加强社会治安信息交流，建立矛盾纠纷排查预警、案件应急处置、交通安全部门协作及反走私区域合作机制。健全突发事件应急处置体系，制定实施区域安全生产、重大事故、卫生应急、环境污染、社会救助和灾害救助等方面的突发事件应急预案，规范信息报告制度，加强跨部门、跨区域应急联动，提升联合处置能力。加强司法合作，提供司法保障，创新社会治安治理体制，提高管理效能和服务水平，建立人口信息网上协查协助平台，完善流动人口管理服务，推进更多惠民利民便民新举措，提高人民群众满意度。

七、共同培育对外开放新优势

（二十一）积极融入“一带一路”建设。发挥区位优势，完善联通内外的综合交通运输网络，加强与“一带一路”沿线国家经贸往来和文化交流。推动深化澜沧江—湄公河合作、大湄公河次区域经济合作和泛北部湾经济合作，积极参与中国—东盟自贸区升级建设，打造中国—中南半岛、孟中印缅经济走廊。鼓励区域内有条件的企业共同参与境外经济贸易合作区和农业合作区开发建设，推进国际产能和装备制造合作。加强协同配合，支持加快建设福建 21 世纪海上丝绸之路核心区，完善广东 21 世纪海上丝绸之路建设重要引擎功能，把云南建成我国面向南亚东南亚辐射中心，增强广西有机衔接“一带一路”的重要门户作用，进一步提升海南以及内陆省份在“一带一路”建设中的支撑作用。充分发挥香港、澳门独特优势，积极参与和助力“一带一路”建设。

（二十二）充分发挥自由贸易试验区示范带动作用。依托自由贸易试验区深化与港澳合作，发挥对泛珠三角区域的辐射和带动作用。大力推进自由贸易试验区投资、贸易、金融、综合监管等领域制度创新，完善外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式，打造国际化、市场化、法治化的营商环境，为泛珠三角区域进一步改革

开放提供可复制、可推广的成功经验。支持有条件的省区按程序申请设立海关特殊监管区域，提升区域对外开放水平。

（二十三）推动口岸和特殊区域建设。统筹规划区域内口岸布局，实现优势互补、错位发展。加强口岸基础设施建设，支持进境指定口岸和启运港建设，扩展和完善口岸功能。支持在区域内国际铁路货物运输重要节点和重要内河港口设立直接办理货物进出境手续的查验场所。支持内陆航空口岸增开国际客货运航线、航班，增强区域内边境口岸和特殊区域功能，打造高水平对外开放平台。支持云南、广西有序设立边境经济合作区、跨境经济合作区和边境旅游合作区，研究完善人员便利化出入境管理政策。

八、协同推进生态文明建设

（二十四）加强跨省区流域水资源水环境保护。实施《水污染防治行动计划》，加强江河湖海水环境综合治理，协同推进跨省区流域水污染防治和水资源保护。共同推进重点行业清洁生产技术改造，降低废水排放总量及主要污染物排放强度。支持发展再生水、海水等非常规水资源利用产业。加快构建水污染联防联控体系，充分发挥流域协作机制监督作用，强化跨界断面和重点断面水质监测和考核，建立完善水质监测信息共享机制。开展地下水监测工作，保障地下水环境安全。协同推进珠江、韩江干支流及近海海域水污染防治，支持跨省区河流综合治理。针对危险化学品生产、存储、运输等对水源地的影响进行风险评估，完善监测预警措施和应急预案。加强饮用水备用水源和水源地环境风险防控工程建设，确保饮用水水质安全。建立流域水资源水环境承载能力监测评价体系，实行承载能力监测预警。

（二十五）加强大气污染综合治理。完善污染物排放总量控制制度，加强二氧化硫、氮氧化物、PM_{2.5}（细颗粒物）等主要大气污染物的联防联控。实施城市清洁空气行动，加强珠三角等重点区域和火电、冶金、水泥、建筑陶瓷、石化等重点行业的大气污染防治，加强对工业烟尘、粉尘、城市扬尘和挥发性有机物等空气污染物排放的协同控制。推进实施清洁生产技术改造，开展工业产品生态（绿色）设计，从源头减少污染物的产生和排放。大力推进脱硫脱硝工程建设，促进工业固废及再生资源综合利用产业规范发展，加强黄标车和老旧车淘汰及机动车尾气治理工作。支持港澳与内地九省区开展大气污染防治及环保科研合作。

（二十六）强化区域生态保护和修复。建立国土空间开发保护制度，切实加强环境整治，划定并严守生态保护红线，强化国土空间合理开发与保护，加大自然保护区、重点生态功能区建设和保护力度，构建区域生态屏障。支持跨省区河流中上游地区生态文明先行示范区建设。共建南岭山地、闽粤桂琼东南沿海红树林生物多样性保护重要生态功能区，稳步推动将以幕阜山、罗霄山、怀玉山、高黎贡山、哀牢山、无量山为核心的区域和江河源头、重要湖泊所在地纳入重点生态功能区。加大沿江天然林草资源保护和珠江防护林体系建设力度，加强湿地保护与恢复，加强生态系

统保护。按照建立国家公园体制试点要求，支持福建、湖南、云南等地开展国家公园体制试点工作。

（二十七）健全生态环境协同保护和治理机制。编制泛珠三角区域生态环境保护规划。建立污染联防联控工作机制和环境质量预报预警合作机制，推动环境执法协作、信息共享与应急联动。支持内地九省区推进碳排放权、排污权管理和交易制度，共同设立泛珠三角区域生态环境保护合作基金，加大对生态环境突出问题的联合治理力度。建立跨省区流域生态保护补偿机制，研究建立地方投入为主、中央财政给予适当引导的资金投入机制，支持开展东江、西江、北江、汀江—韩江、九洲江等流域补偿试点。

九、深化内地九省区与港澳合作

（二十八）推进重大基础设施对接。加快跨境交通基础设施建设，完善连接港澳与内地的综合交通运输网络，加快建设港珠澳大桥、广深港高速铁路、莲塘/香园围口岸、深港西部快速通道、粤澳新通道等项目，加强粤港澳轨道交通衔接。支持香港国际机场第三跑道建设，巩固香港国际航空枢纽地位，统筹航路航线安排，加强香港国际机场与内地九省区机场的合作，打造具有国际影响力的临空经济带。巩固香港国际航运中心地位，鼓励内地航运企业在香港设立分公司以及香港航运企业在内地自由贸易试验区内设立分公司。支持香港成为亚太区域重要的邮轮母港及国际游轮旅游中心，加强泛珠三角区域港口之间合作。提高内地与港澳通关便利化水平，合理调整和规划区域口岸建设。以稳定供港澳水、电、气为目标，扎实推进东江供水、核电、电网、西气东输二期天然气接收站、海上天然气和管道工程。推进粤港澳跨境通信网络建设。

（二十九）加强产业合作。充分发挥香港作为国际金融中心、航运中心、贸易中心的优势以及澳门作为世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台的特殊作用，加强内地与港澳紧密合作，共同开拓国际市场。进一步放宽准入限制、简化审批环节，推动扩大内地与港澳企业相互投资，鼓励和支持内地与港澳企业共同“走出去”，支持内地企业在香港设立地区总部。巩固香港国际金融中心 and 离岸人民币中心地位，促进澳门作为中国与葡语国家商贸合作金融服务的平台角色，扩大人民币双向流动渠道和规模，支持泛珠三角区域内企业在香港发行人民币债券和香港企业在境内发行人民币债券，加强资本市场和金融创新合作。支持香港为内地企业提供多元化的风险管理、资产管理、法律以及争议调处等专业服务。支持香港成为泛珠三角区域对外科技交流合作基地、知识产权贸易平台，发挥香港文化、科技优势，帮助泛珠三角区域企业提升品牌形象和产品质量，更好走向国际市场。优化和调整赴港澳“个人游”政策措施。支持澳门世界旅游休闲中心建设，共同推进澳门会展商贸、中医药等产业发展，支持澳门经济适度多元发展。有序推动开展粤港澳游艇自由行。

（三十）支持重大合作平台发展。推进深圳前海、广州南沙、珠海横琴、汕头华侨经济文化合作试验区等重大平台开发建设，充分发挥其在进一步深化改革、扩大开放、促进合作中的试验示范和引领带动作用。积极推进港澳青年创业基地建设。支持内地九省区发挥各自优势与港澳共建各类合作园区，支持广东与澳门共建江门大广海湾经济区、中山粤澳全面合作示范区。

（三十一）加强社会事务合作。探索有利于港澳居民在内地就业、生活的制度安排。支持内地九省区与港澳推进社会信用体系建设合作，探索信用建设经验成果及信用市场服务的互通、互认和互用。加强内地与港澳专业人才培养和交流合作。支持港澳中小学与内地九省区中小学结为姊妹学校，支持港澳知名大学到内地九省区开展合作办学。支持港澳创意企业在内地有序发展影视娱乐文化等业务。支持港澳与内地九省区加强食品药品安全方面交流合作。

（三十二）开展多层次合作交流。加强政府间协调沟通，研究解决港澳与内地九省区在合作发展过程中出现的问题。支持行业协会、智库间合作交流。加强青少年交流，强化广州、深圳青少年交流基地功能，支持在其他省区开展多种形式的交流活动，将粤港澳青少年交流特色品牌项目延伸至泛珠三角区域，支持港澳青年在内地九省区开展志愿服务。

十、创新和完善合作机制

（三十三）加强统筹协调指导。国务院有关部门要切实加强指导和服务，积极支持内地九省区着力打破行政分割，加快建设统一市场，为其他区域开展合作积累经验。国家发展改革委会同国务院港澳办等有关部门要加强沟通协调，帮助解决泛珠三角区域合作发展中遇到的困难和问题，创造合作发展的良好政策环境。要加强对本意见实施情况的跟踪分析和督促检查，及时向国务院报告重大问题，并会同“9+2”各方开展本意见实施情况评估。内地九省区人民政府要切实加强组织领导，完善工作机制，落实工作责任，加强泛珠三角区域合作日常工作机构的能力建设，会同港澳共同编制泛珠三角区域合作发展规划，推动合作深化、实化。

（三十四）创新完善合作机制。充分发挥行政首长联席会议制度作用，加强对区域重大合作事项的决策、推动和协调，以及与国务院有关部门的沟通衔接，统筹“9+2”各方按照本意见精神抓好贯彻落实。扩大泛珠三角区域合作与发展论坛的影响力，积极引入市场化资源进行运作，将其打造成为促进泛珠三角区域合作的重要智库，为合作发展提供强大智力支持。

（三十五）建立合作资金保障机制。支持由地方设立泛珠三角区域合作发展基金，支持泛珠三角区域重大合作项目建设，鼓励支持金融机构和社会资本共同出资并参与基金的运营和管理。推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式，吸引更多社会资本参与泛珠三角区域合作，提高政府资金使用效率。支持开发性金融机构发挥资金、智力、产品等优势，在促进泛珠三角区域合作发展重大项目建设、编制合作规划、

推进产业承接转移等方面发挥积极作用。

深化泛珠三角区域合作，对于拓展区域发展空间，促进区域协同发展，进一步提升泛珠三角区域在全国改革发展大局中的地位和作用，具有重要意义。各有关方面要统一思想、密切合作，勇于创新、扎实工作，共同推动泛珠三角区域合作向更高层次、更深领域、更广范围发展。

国务院 2016 年 3 月 3 日

《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》内容

大公网 2017-07

合作宗旨：

●全面准确贯彻“一国两制”方针，完善创新合作机制，建立互利共赢合作关系，共同推进粤港澳大湾区建设

合作目标：

●强化广东作为全国改革开放先行区、经济发展重要引擎的作用，构建科技、产业创新中心和先进制造业、现代服务业基地

●巩固和提升香港国际金融、航运、贸易三大中心地位，强化全球离岸人民币业务枢纽地位和国际资产管理中心功能，推动专业服务和创新及科技事业发展，建设亚太区国际法律及解决争议服务中心

●推进澳门建设世界旅游休闲中心，打造中国与葡语国家商贸合作服务平台，建设以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地，促进澳门经济适度多元可持续发展

●努力将粤港澳大湾区建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈和内地与港澳深度合作的示范区，携手打造国际一流湾区和世界级城市群

合作重点领域：

●推进基础设施互联互通

●进一步提升市场一体化的水平

●打造国际科技创新中心

●联手构建协同发展现代产业体系

●共建宜居宜业宜游的优质生活圈

●培育国际合作新优势

●支持重大合作平台建设

专家/媒体解读

艾媒咨询：2017-2018 中国粤港澳大湾区专题研究报告

目录

- 1 / 2017年粤港澳大湾区概念及动态
- 2 / 2017年粤港澳大湾区交通及产业布局分析
- 3 / 2017年粤港澳大湾区网民感知分析
- 4 / 粤港澳大湾区发展趋势预测

粤港澳大湾区概念及动态

港区概念

“湾区”指围绕沿海口岸分布的众多海港和城镇所构成的港口群和城镇群，由此衍生的经济效应被称为“湾区经济”。目前，湾区已成为全球经济发展重要的增长极和引领技术变革的领头羊，全球 60%经济总量集中在入海口区域。

粤港澳大湾区概念

粤港澳大湾区指由广州、佛山、肇庆、深圳、东莞、惠州、珠海、中山、江门 9 市和香港、澳门两个特别行政区形成的城市群，世界第四大湾区，是国家建设世界级城市群和参与全球竞争的重要空间载体。

粤港澳大湾区建设以泛珠三角地区合作为重要基础，拥有 5.65 万平方公里国土面积、6765 万人口和 13% 全国经济总量。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区将推动“9+2”泛珠三角区域合作向更高层次、更深领域、更广范围发展，其辐射半径将延伸至东南亚国家，成为联通“一带一路”的重要门户，推动粤港澳企业联合“走出去”。



粤港澳大湾区发展历程



习近平主席出席粤港澳大湾区建设框架协议签署仪式

2017年7月1日，国家主席习近平出席《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》的签署仪式后，同日，国家发改委副主任林念修在“携手共建粤港澳大湾区”

区合力打造世界级城市群”论坛上演讲，首次向外界正式发表了粤港澳大湾区下一步六项重点工作。艾媒咨询分析师认为，随着区域内经贸往来便捷度不断提升，粤港澳三地将迎来协同发展新机遇，三地如何错位发展将成为未来新课题。

首届大亚湾论坛顺利召开

2017年6月30日，首届电子产业创新湾区论坛在大亚湾隆重召开，近200名产业高层、科研院校、政府机构，从产学研、供应链、研发链、技术/投资孵化、教育创新等多个角度共同热议湾区时代电子产业协同创新的话题。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区的发展离不开湾区城市群之间良好的分工和协作，电子产业的创新同样离不开产业链上下游企业的配合，协同创新将是湾区经济发动机，而此论坛将会为“发动机”起到润滑剂的作用。

粤港澳大湾区研究院成立

2017年6月29日，粤港澳大湾区研究院在广州正式成立，作为国内首家专注于大湾区研究的高端智库机构，粤港澳大湾区研究院汇聚了各地近百位专家，通过“政府+媒体+金融+智库”的方式深化粤港澳合作，为大湾区经济发展提供智力支持，助推广东省构建开放型经济新体制。艾媒咨询分析师认为，研究院的成立有助于为粤港澳大湾区建设提供政府决策咨询服务，打造国际知名、国内一流的高端智库。

世界四大湾区经济数量对比分析



iiMedia Research（艾媒咨询）数据显示，粤港澳大湾区人口数量、土地面积和港口集装箱吞吐量均在四大湾区首位，GDP总量达到1.38万亿美元，超越旧金山湾区且仅次于纽约湾区。粤港澳大湾区第三产业占比仍处于较低水平，仅占62%，纽约湾区占比高达89.5%。同时，粤港澳大湾区地均GDP相对劣势，与其他湾区仍有一段距离。艾媒咨询分析师认为，随国家对粤港澳大湾区发展规划政策落地，进一步加强粤、港、澳三地区经济、金融、贸易融合，充分发挥三地对外开放平台优势，粤港澳大湾区有望成为世界级经济区和世界级经济增长引擎。目前，粤港澳大湾区在第三产业占比上仍需加大，粤港澳三地在科技创新和金融服务业上需进一步加强合作。

粤港澳大湾区有望5年内超越东京湾区 成世界第一湾区

iiMedia Research（艾媒咨询）数据显示，于2016年，粤港澳大湾区的经济总量已达到9.35万亿元，较2015年增长7.9%。预测未来6年经济总量仍保持稳定增长，2022年粤港澳经济总量达到14.76万亿元。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区的经济总量已紧近纽约湾区，以目前快速的增长速度，有望在5年内超越东京湾区，成为世界经济总量第一的湾区。

2014-2022粤港澳大湾区经济总量及增长率预测



数据来源：国家统计局,艾媒咨询

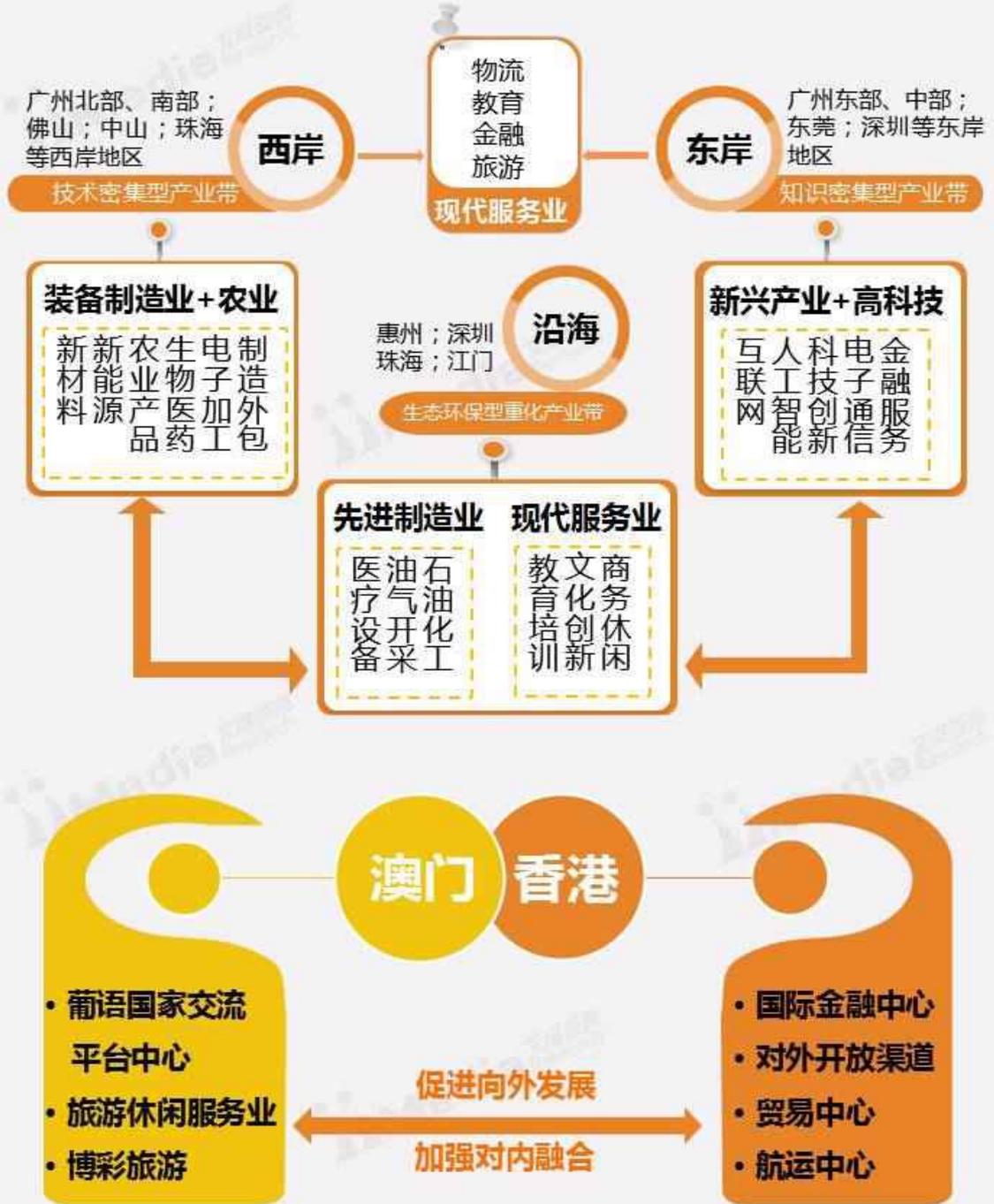


粤港澳大湾区交通及产业布局分析



为了更密切地连接湾区城市群之间的经济、物资、交通的联系，粤港澳大湾区将从海、陆、空三个层次全方位规划未来的交通布局。其中，港珠澳大桥、深中通道、虎门二桥、赣深高铁、广汕高铁规划在 2017 年~2024 年陆续建成开通。艾媒咨询分析师认为，经济发展离不开交通，粤港澳大湾区的交通规划是加速经济增长关键一步。随各高铁群、跨海交通群及机场群陆续建成，大湾区内部有望实现环珠三角一小时经济带的愿景，极大提高人们通勤效率，促进东西两岸经济交流和资源整合。

粤港澳大湾区产业布局



南沙将成为大湾区城市群核心门户

《广州南沙新区发展规划》



《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》



中央“十三五”发展规划



以南沙为中心，强化周边城市规划布局、交通基础设施、港口等方面与南沙的对接与整合，集聚全球高端资源要素，使南沙成为核心门户城市。

南沙庆盛自贸片区将打造“南沙人工智能产业园区”，大力扶持人工智能产业团队和企业；自贸试验区携港共建资讯科技园。



南沙国际金融岛启动，国际金融论坛（IFF）落户南沙。落户南沙金融类企业1966家，融资租赁企业284家，总注册资金上千亿元。

未来南沙港主航道可满足20万吨级集装箱船舶双向对开，带动南沙港区成为世界上最大、最先进的专业化深水集装箱港区之一。

粤港澳大湾区形成大力推动人工智能产业发展



iiMedia Research (艾媒咨询) 数据显示, 中国人工智能产业规模2016年已突破100亿, 增长率达到43.3%, 预计2017年增长率将提高至51.2%, 产业规模达到152.1亿元, 并将于2019年增长至344.3亿元。艾媒咨询分析师认为, 通过创新驱动和城市转型发展, 粤港澳大湾区将大力推动高科技创新产业, 有望成为中国硅谷。“互联网+”、人工智能、云计算等“未来产业”将蓬勃发展, 为打造世界性科技创新湾区打下基础。

2014~2019年中国人工智能产业规模及预测



数据来源: iiMedia Research

iiMedia 艾媒咨询
Research

湾区融合促使传统制造迈向先进“智造”



艾媒咨询分析师认为，珠三角地区深耕于制造业多年具备强大实体经济实力，又依靠粤港澳大湾区，传统制造将大步迈向先进“智造”，朝“工业4.0”目标前进。在湾区经济驱动下，珠三角城市群之间的物流、信息流、资金流将以更快速度流通，促进湾区整体工业人工智能发展。同时，珠三角强大实体经济实力有助于弥补港澳“工业空心化”的缺陷，港澳则以强大的对外平台反哺珠三角制造业对外贸易。

2017年粤港澳大湾区网民感知分析
粤港澳大湾区舆论热度高 舆情环境明朗



iiMedia Research（艾媒咨询）数据显示，自6月26日开始，关于“粤港澳大湾区”的舆论热度直线上升，7月1日到达顶峰，而后，舆论热度仍保持在一定区间内来回波动。其中，正面舆论占比28.4%，中性舆论占68%，负面舆论仅占3.6%，整体舆论呈正中性，舆情环境明朗。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区与香港息息相关，伴随香港回归20周年到来和国家一系列湾区发展规划的发布，粤港澳大湾区一度成为网民重点关注的舆论对象。

网页传播成为大湾区舆论最快渠道



iiMedia Research（艾媒咨询）数据显示，网页是粤港澳大湾区主要传播渠道，占据 40.4%，微信和 APP 渠道占比分别为 29.4%、25.7%。另外，网页渠道传播时间最早，而微信和 APP 稍有延缓，整体传播趋势由网页渠道向微信和 APP 渠道转移。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区的消息主要是由网页新闻媒体报道，网页传播更新速度快覆盖面广，而微信多数以回顾事件的方式报道，通常在事件发生后发布，相对网页渠道有所延缓。

粤港澳大湾区发展受网民高度关注



iiMedia Research（艾媒咨询）数据显示，大部分网民听说过“粤港澳大湾区”，占比高达 81.4%，其中有 48.8%网民仅听说过并不了解，仅有 18.6%网民没听说过。对于粤港澳经济互促程度，多数网民表示赞好，38.9%网民认为一般，仍需加强。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区发展已上升为国家战略性规划，受到广泛网民关注与认同。随粤港澳经济一体化进一步加强，网民感知度和认可度也将提高。

粤港澳经济融合驱动网民购物升级



iiMedia Research（艾媒咨询）数据显示，对于粤港澳经济一体化，网民最期待是购物将更加方便和消费选择将更多，其次是带来更多就业机会。另外，高达 81.3% 的网民认为粤港澳经济一体化会增强三地文化认同感。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区经济融合将促进对外贸易发展，更多产品“走出国门”也更多国外商品“走进来”，大大满足人们购物需求。同时产业的融合也将带来更多就业机会，三地文化认同感也将提高。

粤港澳大湾区未来发展趋势预测

着力推进基础设施互联互通

粤港澳大湾区将进一步加快大湾区基础设施建设，推动内地与港澳交通设施有效衔接。艾媒咨询分析师认为，粤港澳大湾区需着力构建高效现代综合交通运输体系，共建世界级港口群和空港群，进而优化高速公路、铁路、城市轨道交通网络布局，完善现代货运物流体系。

市场一体化水平逐渐提高

粤港澳大湾区将进一步创新联动发展机制，推动各类生产要素在区域内流通；推进投资便利化，加大重点领域开放力度；促进贸易便利化，加强口岸协作，模式，实行更高标准的贸易监管制度；推进人员往来便利化，鼓励港澳人士赴粤投资就业，为港澳居民提供更多发展机遇。

打造国际科技创新中心

依托国际自主创新示范区建设，粤港澳大湾区将充分发挥本身科技优势，积极吸引和对接全球创新资源，加快构建区域协同创新体系，推动内地和港澳科技合作体制机制创新。艾媒咨询分析师认为，随国际化创新平台、联合实验室和研究中心的建立，未来粤港澳科技创新将开启高速发展模式。

现代产业体系趋向国际化

粤港澳大湾区的形成促进现代产业融合，湾区内城市间资源有效整合需要完善的现代产业体系作为动力。如：加快发展金融、航运等现代服务业，促进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推进生活服务业高品质化。同时增强制造业核心竞争力，推进制造业转型升级和优化发展，推动新一代信息技术、生物技术、高端装备制造、新材料、文化创意等新兴产业发展壮大。

粤港澳大湾区发展态势向好

未来大湾区还将以金融合作为重心，推动粤港澳服务贸易自由化，沿着打造世界优质生活圈方向发展，成为世界文明交流高地。目标瞄准国际顶级湾区，向国际一流湾区迈进，到 2022 年经济总量有望超越东京湾区，成为全球最大湾区经济体。

国经中心：粤港澳大湾区应定位为世界经济增长重要引擎

21 世纪经济报道 2017-06

在建立合作资金保障机制方面，课题组建议成立大湾区合作发展基金，支持丝路基金、亚洲基础投资银行等国家金融机构在大湾区设立分支机构。

6 月 22 日，中国国际经济交流中心（下称“国经中心”）举办第 96 期“经济每月谈”，发布粤港澳大湾区城市群（下称“大湾区”）发展规划研究成果。

国家发改委副秘书长范恒山表示，今年《政府工作报告》把研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划作为向全国人民承诺的一项重大任务，这份研究成果为正在研制中的规划奠定了一个很好的基础。

2016 年 6 月，广东省委托国经中心进行粤港澳大湾区城市群发展规划研究。根据研究成果，国经中心将大湾区的规划范围设定为广东省的广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆 9 市和香港、澳门两个特别行政区，规划涉及到的重大基础设施、重点发展平台、重要经贸合作等自然延伸、辐射到泛珠三角等其他区域。

课题组长、国家发展和改革委员会地区司原巡视员陈宣庆表示，大湾区应定位为世界经济增长重要引擎、国际科技产业创新中心、世界著名优质生活圈、全球最具

活力经济区、世界文明交流互鉴高地。

七大发展基础

粤港澳是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，是丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的交汇地，还是带动中南、西南地区发展，辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带。

课题组总负责人、中国国际经济交流中心常务副理事长张晓强称，粤港澳建设大湾区具备七大发展基础：区位优势明显；港澳与内地形成差异化发展态势；经济发达活跃；开放型经济特征明显；产业结构呈现高级化发展特征；初步形成具有国际竞争力的城市群；粤港澳区域合作进入深化升级阶段。

上述七大发展基础通过数据有更直观的体现，以11个城市计算，2016年区域GDP总计1.39万亿美元；区域对外货物贸易额占全国比重约为1/4，实际利用外商直接投资额占全国比重约为1/5，对外直接投资额占全国比重约为1/4。

与此同时，当前大湾区建设也面临待突破的问题，范恒山概括为五个方面：首先，经济结构相似度较高，存在着同质竞争。珠三角的各个城市间许多产业雷同，金融、航运、制造等领域存在重复建设和不良竞争。

其次，重要公共领域衔接不畅，存在着市场分割。由于特定的制度设计、以及各自利益的牵制等主客观原因的影响，在要素流动、设施连通、生态环境、共保共治、基本公共服务互联互通等方面存在障碍。

第三，创新要素分散，存在着各自为战。创新人群虽然众多，创新要素虽然优良，但单位集聚度较低，协力合作攻坚不够。

第四，资源环境约束趋紧，存在成本攀升制约。土地紧张、生态环境压力较大、人力资源成本和资金物流成本不断攀升，影响着区域的综合竞争力。

最后，“一体发展、互利共赢的意识还没有在这一地区的各个区域持续的树立起来，在不同的人群中存在较大差异。”范恒山称。

五大定位

从发展定位来考虑大湾区的发展目标，范恒山表示，大湾区要成为有先进制造业、现代服务业和引领性新兴产业为主题的产业结构支撑的、具有世界先进水平的经济增长极。“粤港澳大湾区要超越世界三大湾区，成为超一流的经济湾区或者滨海经济，首先这一点必须要立得起来。”范恒山说。

第二，国际科技产业创新中心。粤港澳大湾区要全面发挥各个创新主体、创新平台、创新资源能动作用的全球性的创新基地，能够推动新技术、新业态、新产业蓬勃发展。

第三，世界著名优质生活圈。大湾区是包括行政管理、市场信用、共享技术、自然环境等为主要构建的，能够优化形成具有国际范式的宜创、宜业、宜居的优质综合生态圈。

此外，课题组还将大湾区定位为全球最具活力经济区、世界文明交流互鉴高地。这两大定位可分解为国际大都会经济区、世界级交通枢纽区、开放型经济新体制引领区、内地与港澳合作示范区，以及中华文明输出的重要窗口、传统文化发展的基地、亚太国际交往中心。

如何实现上述五大定位？课题组建议，国家层面要赋予大湾区发展特有的政策。陈宣庆称，基于“一国两制”的特点，建议中央成立粤港澳大湾区工作领导小组，按照京津冀推进发展的思路和格局来加强中央层面的顶层设计、规划的实施和政策的推进。

参照三峡开发模式，由中央和三地提供引导资金，广泛吸收社会资本、海外资本参与，按 PPP 模式组建股份制的大湾区开发集团公司，推进重大基础设施建设和创新发展。另外，还建议支持以粤港澳大湾区为核心区，以广东、广西、海南、福建为延伸区的区域合作。

除了国家层面的协调保障机制，课题组还在打破市场壁垒推动要素有序流动、支持重大合作平台发展、完善人员流动便利化机制、支持行政区划管理模式创新、建立合作资金保障机制等方面分别研究了一些政策。

此外，在建立合作资金保障机制方面，课题组建议成立大湾区合作发展基金，支持丝路基金、亚洲基础投资银行等国家金融机构在大湾区设立分支机构。

而粤港澳三方也要共同完善省区层面的协调机制，设立湾区日常工作机构，打造国际化的营商环境，加大对科技研发活动的支持力度，联合打造多种合作平台，争取更多国际合作平台落户大湾区，搭建粤港澳民间交流合作平台，支持港澳青年人和中小微企业发展。

粤港澳大湾区研究报告之一：创新合作方式 促进共同繁荣

粤港澳大湾区研究院

21 世纪经济报道 2017-06

2017 年 4 月 4 日，习近平总书记对广东工作作出重要批示，希望广东坚持党的领导、坚持中国特色社会主义、坚持新发展理念、坚持改革开放，为全国推进供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供支撑，努力在全面建成小康社会、加快建设社会主义现代化新征程上走在前列。2017 年 6 月 26 日，习近平总书记在国家博物馆参观香港回归祖国 20 周年成就展时指出，香港回归祖国 20 年来，在中央政府和祖国内地大力支持下，香港特别行政区实现各项事业全面发展，取得世所公认的成就，彰显出“一国两制”强大的生命力。20 年的实践证明，“一国两制”不仅是解决历史遗留的香港问题的最佳方案，也是香港回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排。

深化粤港澳合作，是中央坚定不移推动“一国两制”伟大事业继续前进，保持香港和澳门长期繁荣稳定的重要举措，也是中央赋予广东的重要任务。站在新的历史

起点上，粤港澳合作正面临新的重要机遇，今年的《政府工作报告》明确提出，要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。广东省委、省政府认真贯彻落实中央关于深化粤港澳合作的要求，在中央统筹部署下，联手香港特别行政区、澳门特别行政区，全力以赴推进粤港澳大湾区的规划建设，以实际行动贯彻落实习近平总书记对广东提出的“四个坚持、三个支撑、两个走在前列”的要求。

一、粤港澳合作发展阶段与大湾区特征

（一）粤港澳合作发展阶段

广东特别是珠三角地区能够站在改革开放潮头，并创造经济增长的奇迹，港澳因素功不可没。香港和澳门在深圳特区和珠海特区的设立中起到了决定性作用。自改革开放伊始，粤港澳之间往来日益紧密，粤港澳合作随之加强。

第一阶段(1978年—2003年)：以前店后厂为形式的制造业垂直分工

1970年代末，香港制造业面临着地租攀升、人工上涨、竞争力下降压力，正好遇上中国打开国门，改革开放，港澳制造业的生产环节适时北移进珠三角地区，留下了交易环节。珠三角地区也凭借先行一步的政策优势、地理临近的区位优势 and 劳动力、土地的低成本优势，大量承接港澳转出的制造业。这样粤港澳之间就形成了在制造业领域的“前店后厂”式跨境生产与服务的产业分工体系。1984年香港制造业占比为24.3%，1989年下降为19.3%，1994年继续下降为9.2%，到2000年已减少至5.9%。这种以优势互补为基础，以国际市场为导向，以参与国际产业分工体系为特征的区域经济合作不仅造就就珠三角“世界工厂”，而且也成功实现了香港的功能置换，使香港从劳动密集型制造业中心转变成为国际金融和商贸服务中心。

第二阶段(2003年—2016年)：以服务贸易自由化为核心产业横向整合

以我国加入WTO为标志，内地市场进入了全面开放时期。经过了20多年的快速发展，珠三角地区成功走向工业经济，并面临发展方式和增长模式的转变。2003年签署的CEPA开创了内地与港澳在“一国两制”方针下，按照世界贸易组织规则开展制度性合作的新篇章。广东紧紧抓住CEPA和服务业开放先行先试契机，加快服务贸易自由化、重大合作平台、跨境基建项目等重点建设，粤港服务贸易年均增长20%。2016年，粤港服务贸易进出口额突破千亿美元。特别是2008年签署的CEPA补充协议五，国家批准对港澳服务业开放的13个领域25项政策措施在广东先行先试，开启了率先探索服务贸易自由化的新尝试，再次为粤港澳深度合作和扩大开放注入了新动力。此次签署的新协议，意味着粤港、粤澳将率先基本实现服务贸易自由化。

第三阶段(2017年—)：以湾区经济为载体共同参与国际中高端竞争

以2017年3月5日，粤港澳大湾区写入《政府工作报告》为标志，粤港澳合作进入世界级湾区经济共建时代。经济层面，打造大湾区“经济共同体”，建立开放、共同的商品和要素市场，减少各种有形和无形的经贸壁垒，促进区域内资源的优化配

置和产业分工，成为各种生产要素自由流动最畅通、最活跃的地区。社会层面，大湾区各市在社会、教育、文化、卫生、公共服务等方面逐步相互融合，融为一体，使湾区内全体居民都能分享经济发展的成果，成为人民富裕程度最高、文明程度最高、公共服务最完善的区域。在对外层面，港澳在坚持“一国两制”的基本原则的前提下，带动珠三角9城市进一步在经济、社会等方面与港澳接轨、与世界接轨，尽快融入世界经济体系，成为全球金融、贸易、服务、高科技、制造业中心，成为我国走进世界、联系世界的最便捷连接地带。

（二）粤港澳大湾区基本特征

1、大湾区经济是全球经济的第一方阵

湾区经济是以海港为依托、以湾区自然地理条件为基础，发展形成的一种区域经济形态，具有开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能和发达的国际交往网络等突出优点。世界银行数据显示，全球60%的经济总量集中在港口海湾地带及其直接腹地，世界上75%的大城市、70%的工业资本和人口集中在距海岸100公里的海岸带地区。许多地区凭借各种有利的海湾资源条件，打造出很多著名的湾区，如美国的纽约湾区和旧金山湾区、日本的东京湾区等等，具有经济集聚功能强大、服务业高度发达、全球重要金融中心、创新能力领先、交通枢纽位置凸显的显著特征。东京湾区以33%的人口比重和2.6%的土地创造了占日本2/3的经济总量和3/4的工业产值，成为日本最大的工业城市群和国际金融中心、交通中心、商贸中心和消费中心。纽约湾区以10%的人口比重和0.3%的土地创造了占美国1/3的制造业产值，拥有世界500强企业超过60家。可见，湾区经济以大体量、高密度和高产出的特征成为带动区域经济发展的新引擎。

表1 全球四大湾区的数对据比

指标（2015年）	东京湾区	旧金山湾区	纽约湾区	粤港澳大湾区			
				大湾区	内地9市	香港	澳门
人口（万人）	4347	715	2340	6671	5874	732	65
GDP（万亿美元）	1.8	0.8	1.4	1.36	0.99	0.32	0.05
占地面积（万km ² ）	3.68	1.79	2.15	5.6	5.47	0.11	0.003
港口集装箱吞吐量（万TEU）	766	227	465	6520	4494	2011	15
机场旅客吞吐量（亿人次）	1.12	0.71	1.3	1.75	1.0	0.69	0.06
第三产业比重（%）	82.3	82.8	89.4	62.2	54.6	90	89.5
世界100强大学数量	2	3	2	4	0	4	0
世界500强企业总部数量	60	28	22	16	9	7	0

2、粤港澳大湾区是四大湾区中最有发展潜力的湾区

在我国，粤港澳大湾区最为成熟，具备建成世界一流湾区的基础条件。我国大陆海岸线约 1.8 万公里，自北向南主要有渤海湾、胶州湾、杭州湾、粤港澳大湾区、北部湾等湾区。其中，渤海湾区的范围太大，且湾区内联系不够紧密；胶州湾区的覆盖范围太小，仅覆盖山东半岛城市群的很小一部分；杭州湾区属于长三角城市群；北部湾的发展水平相对较低。粤港澳大湾区是我国最有条件建设“湾区经济”的先行区，外向型程度最高，内部联系也日益密切，具有密集的产业集群和香港这样的世界级城市，有望与纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区等世界级湾区竞争，成为国家高水平参与国际经济合作的新平台。

粤港澳大湾区由珠三角 9 个城市、香港和澳门组成，地处“广佛肇”、“深莞惠”和“珠中江”三大经济圈以及香港、澳门两大对外窗口城市的深度融合区域。并且与海上丝绸之路沿海国家、沿线国家海上往来密切，地理和生态环境优势明显。2016 年粤港澳大湾区城市群的 GDP 总量已经达到 1.36 万亿美元，超过了美国旧金山湾区，未来发展势头强劲，有望成为超过东京湾区的亚洲经济总量最大的湾区城市群。粤港澳大湾区以占全国土地面积不足 1%，人口数量不足全国总人口的 5%，却创造了全国国内生产总值的 13%，是全国经济举足轻重的重要增长极。

表 2 2016 年粤港澳大湾区经济发展状况

	人口 (万人)	面积 (km ²)	GDP (万亿)	资金总量 (万亿)
香港	737	1104	2.1	9
澳门	64.5	33	0.3	0.72
广州	1404	7434	1.96	4.75
深圳	1191	1997	1.95	6.4
东莞	826	2465	0.68	1.2
惠州	478	1.2万	0.34	0.5
佛山	746	3875	0.86	1.33
江门	454	9504	0.24	0.4
中山	323	1784	0.32	0.5
珠海	167.5	1711	0.22	0.6
肇庆	408	1.5万	0.21	0.2
大湾区	6799	5.65万	9.18	25.6

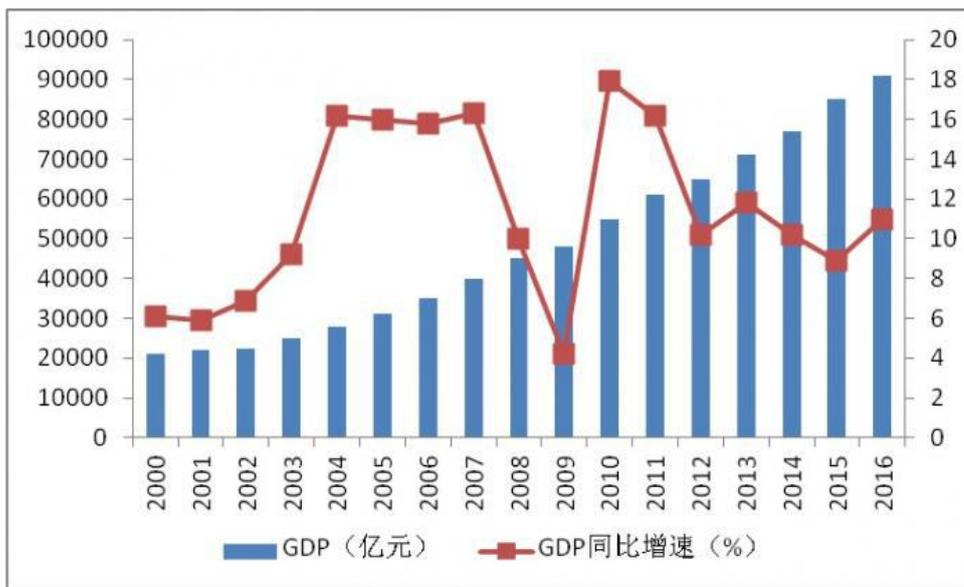


图 1 粤港澳大湾区经济总量和增长图

粤港澳大湾区呈现发展空间大、经济密度小、发展速度快的特征。与纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区等世界三大湾区相比，粤港澳大湾区在面积、人口、GDP 规模上都已可等量齐观。目前，粤港澳大湾区经济总量已超过旧金山湾区，接近纽约湾区水平，进出口贸易额约是东京湾区的 3 倍以上，区域港口集装箱吞吐量是世界三大湾区总和的 4.5 倍。粤港澳大湾区陆地面积 5.6 万平方公里，分别是纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区的 2.6 倍、1.5 倍和 3.1 倍，但人均 GDP 只有它们的 32%、41%和 18%，经济密度只有它们的 46%。近年来，纽约、旧金山湾区经济增速基本稳定在低速水平。虽然粤港澳大湾区总体经济增速略有回调，但依然在 7%以上，2016 年经济增速分别是纽约湾区、东京湾区、旧金山湾区的 2.26 倍、2.19 倍和 2.93 倍。按这种趋势发展，粤港澳大湾区只需 6 年即可超越东京成为全球经济总量最大的湾区。

3、粤港澳大湾区开始向创新经济阶段迈进

从全球湾区经济发展的一般规律看，湾区经济的发展一般呈现出由港口经济、工业经济向服务经济、创新经济演化的过程。粤港澳大湾区目前总体上仍处于港口经济和工业经济阶段，港口集装箱吞吐量是其他三大湾区总和的 4.5 倍，而第三产业增加值比重只有 62.2%，远低于其他三大湾区 82%以上的水平。

表 3 湾区产业结构和贸易结构对照

湾区	产业构成 (第三产业比重)	代表产业	起家	发展方向
粤港澳大湾区	55.60%	金融、航运、 电子和互联网	对外贸易	全球创新发展高地
东京湾区	80%以上	装备制造、钢 铁、化工和物 流	制造业创新	日本核心临港工业带
旧金山湾区	80%以上	电子、互联网 和生物	贸易、科技 创新	全球高新科技研发中心
纽约湾区	89.40%	金融、航运和 计算机	港口贸易	世界金融核心中枢

粤港澳大湾区内部形成差异化发展态势。2016年，粤港澳大湾区GDP总值为9.18万亿元，占全国12%。其中：香港2.21万亿元、广州1.96万亿元、深圳1.95万亿元，为第一梯队；佛山0.86万亿元、东莞0.68万亿元，为第二梯队；惠州0.34万亿元、中山0.32万亿元、澳门0.31万亿元、江门0.24万亿元、珠海0.22万亿元、肇庆0.21万亿元，为第三梯队。广州和深圳服务业占比最高，其次为东莞、珠海，占比均超过50%，大部分城市正处在工业经济向服务业经济转型阶段。香港是中国连通世界的“超级联系人”，世界第三大金融中心和全球物流中心，具有较强的金融服务、专业服务和人文交流的优势；深圳在金融领域、科技创新、新兴产业、生态环境等方面具有超强竞争实力；广州作为国际产业服务中心和全球性物流枢纽中心，也是岭南文化中心及华南重工中心，具有科研资源丰富、交通便利和完整的产业链优势。

二、“一带一路”背景下大湾区的优势和机遇

在“一带一路”背景下，粤港澳大湾区在国家战略布局中具有独特地位和优势。粤港澳大湾区未来发展要全面贯彻“五大发展”理念，积极与国家“一带一路”建设相对接，导入更多的国家发展功能，共同打造“一带一路”巨型门户枢纽，联手助推中国参与国际竞争，构建高水平参与国际合作平台，进一步提升粤港澳在国家经济发展和对外开放中的地位和功能。

（一）粤港澳大湾区参与国际竞争的优势

1、区位优势。粤港澳大湾区地理条件优越，“三面环山，三江汇聚”，具有漫长海岸线、良好港口群、广阔海域面。经济腹地广阔，泛珠三角区域拥有全国约五分之一的国土面积、三分之一的人口和三分之一的经济总量。粤港澳大湾区面向南海，是距离南海最近的经济发达地区，是中国经略南海的桥头堡。粤港澳大湾区临近全球第一黄金航道，是太平洋和印度洋航运要冲，是东南亚乃至世界的重要交通枢纽，是丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的交汇点，是我国与海丝沿线国家海上往来距离最近的经济发达区域。

2、产业优势。粤港澳大湾区航运业发达，拥有全球最繁忙的港口群和机场群，客货运量都位居全球前列，是国家开放格局中的重要门户。大湾区产业结构以先进

制造业和现代服务业为主。港澳地区现代服务业占主导，金融、医疗、旅游、贸易、物流、法律、会计、商业管理、餐饮、博彩等行业发达。内地 9 市产业体系比较完备，制造业基础雄厚，是“世界工厂”，且正在向先进制造业升级，产品科技含量不断提升，金融、信息、物流、商务、科技等高端服务业发展较快，已形成先进制造业和现代服务业双轮驱动的产业体系。其中的深圳正在向创新经济转型，在全球创新价值链中已经占有一定的地位。目前，广州已经赶超新加坡，深圳已经赶超香港，珠海与意大利的佛罗伦萨相当，佛山直追欧洲名城阿姆斯特丹，东莞已超越美国拉斯维加斯，中山已超过日内瓦，惠州已经超过德国第二大港口城市不莱梅，江门与英国著名的文化古城爱丁堡并驾齐驱，肇庆与英国的利物浦等量齐观。粤港澳大湾区具有较为丰富的知识人口储备；具有产业链较高覆盖率和制造快速反应能力，且总部众多。根据投资总部理论，大区域合作，尤其是远距离合作，必须依托社会基础设施完善总部，这些总部所会聚的产业在国际价值链中的地位越高，在全球拔河博弈中所向披靡的可能性就越大，而总部又总是聚集在离覆盖市场最近的城市，这是粤港澳大湾区能够产业国际中高端产业竞争的基础。

3、制度优势。粤港澳大湾区目前是“一国、两制、三关税区”的多元制度格局。我们认为，“一国两制”是粤港澳大湾区发展的最大制度优势。由于香港是“一国”的一部分，一直以来香港受到国家坚定不移、一以贯之的支持，让香港搭上国家快速发展的快车，充分地享有“一国”之利；另一方面，香港保留了原有制度优势，实行自由经济政策，港元与美元挂钩，金融市场开放，出入境相对开放和简易，采用普通法制度，以中英双语为法定语言，与国际商业市场完全接轨，同时也有“两制”之便。因此，“一国”和“两制”是粤港澳大湾区的双重优势，只要国家在政策层面进行适度调整，双重优势便可极大地促进粤港澳大湾区发展。

（二）打造“一带一路”巨型门户枢纽

目前，国内几乎每个城市群都在争取成为“一带一路”的供应链枢纽。我们认为，粤港澳大湾区有能力成为“一带一路”最重要的巨型门户枢纽，因为粤港澳大湾区是我国城市群最靠近沿线市场的地理节点，基础设施最便利、供应链网络极其发达，而且在电子、建筑、能源、金融、电讯等行业处于国内领先地位，与其他国内地区相比，国际价值链中处于相对较高的地位，特别是有港澳两个自由港和自由贸易试验区（广东）前海、南沙、横琴片区，国际规则和制度接轨程度在国内也是最高的。

“一带一路”已经是全球大潮，粤港澳大湾区要以此为趋，力争成为其供应链的枢纽和价值创造的卓越中心。粤港澳大湾区要围绕“一带一路”国际合作拼图，搭建与沿线国家的超级网络，针对性发展总部分区，做到“一带一路”相关的任何一种全球流动都可以在大湾区找到对应的实体自由贸易区。大湾区总部辐射半径要延展至东南亚、中东和非洲等海上丝路沿线区域。

粤港澳大湾区要携手在“一带一路”沿线国际布点。一方面共同联合搞投资项目，搞大型基建、专属园区，推动能源、产能走出去；另一方面携手跟住“项目和资金”走，共同盯住六大通道建设，与相关中央部委签署《合作备忘录》，盯住大型央企已经推出大项目，为这些企业巨大沿线投资做侧翼。在大型项目上下游、产业集群、生产服务、项目分包、监理上觅得商机。合作推进关键的标志性工程，力争尽早开花结果。

（三）“一国两制”溢出制度红利

“一国两制”和三个独立关税区为对接国际、推动“一带一路”建设提供了更加灵活的制度安排。自由港、特别行政区、经济特区、自由贸易试验区等在大湾区的制度叠加效应扩大了贸易和产业合作的选择面。在“一带一路”背景下，香港与国际规则的同轨、专业服务能力强、全球性通道和平台、国际认同度高的优势会得到进一步强化，与内地经济联系和作用不仅不会被削弱，而且还会进一步提升。因此，粤港澳大湾区建设不仅要“2”与“9”之间加强要素流动，降低交易成本，更要“2+9”组团“走出去”，一起开拓新市场，一起参与国际中高端竞争。

香港是重要的国际金融中心、贸易航运中心和资讯中心。根据美国传统基金会发表的2016年《经济自由度指数》报告，香港已经连续22年被评为全球最自由的经济体，综合竞争力位居世界前列，与世界上大多数国家和地区保持着紧密的经贸往来，引领海外公司进入中国市场，同时也协助中国企业走出家门，进军国际市场。所以，香港可以成为粤港澳大湾区连接世界的“超级联系人”。目前，香港逐步构建了完善的金融体系，专业的金融分工，透明、标准化的金融产品，完备的金融基础设施，形成了强大的金融信息聚集和金融研发能力、金融人才培养体系。同时，香港是规模最大的人民币离岸中心，尽管近年来随着离岸人民币中心的多元化发展，香港跨境人民币业务占比呈现小幅下降趋势，但未来10年内仍将占主导地位。香港拥有大量的法律和各个专业领域的专业人才，他们熟悉国际法律、惯例，具有丰富的处理国际业务的经验。与此同时，依托金融业发展起来的金融服务业，以及依托于内地经济开放和环亚太经济增长而发展起来的专业服务及其他工商业支援服务业，聚集了大量的专业服务机构、高端服务人才，能够提供国际化程度很高的专业服务。

当前港澳已经行动起来了。香港利用对国际法律和会计准则的承诺、国际融资平台、离岸货币中转建设覆盖“一带一路”的金融中心；利用在全球化的品牌推广和战略投资方面优势打造“一带一路”创投平台；利用紧密联接全球的交通、信息与人才通道建设“一带一路”网络节点；利用法律、会计、商务等专业服务、资源整合、结算、会议协商、项目谈判等优势全面跟进服务“一带一路”大项目；澳门则致力于经贸论坛、业务节点、产业多元化和文化交流的耕耘，打造多元交流平台。

未来粤港澳大湾区的发展方向，就是建设区域内的“人流、物流、资金流、信息流”四要素全面融合的一体化经济社会体系，利用港澳带动珠三角走向国际化、全球

化，使珠三角进一步在经济、社会等方面与港澳接轨、与世界接轨，尽快融入世界经济体系。同时将珠三角作为端口，对接内地发展理念，让港澳搭上内地发展的快车，开创新的机遇，将经济合作提升到新的层次的同时，实现港澳发展的第二次跨越。

这其中，香港和澳门分别为“一带一路”建设引出英联邦国家和葡语系国家两条便捷路径。香港与总人口 20 亿的英联邦国家，如英国、印度、新加坡、马来西亚、孟加拉、巴基斯坦、斯里兰卡、南非、澳大利亚、新西兰、加拿大等有传统紧密关系；而澳门与总人口两亿多的葡萄牙、巴西等葡语系国家也有紧密的关系，成为“一带一路”走出去的两条便捷路线。辐射范围可达东南亚、中东和非洲等，并可延展至欧洲和南美等海上丝绸之路沿线区域。

三、粤港澳大湾区建设的目标和重点

推进粤港澳大湾区建设，必须创新区域合作机制，以利益共同体为目标，以建设成为世界经济增长重要引擎、国际科技产业创新中心、世界著名优质生活圈、全球最具活力经济区为定位，以互助促互利、共建促共赢为理念，以提供覆盖全区域的公共产品为重点，进一步改善区域的软硬发展环境，实现粤港澳的共同繁荣。

（一）粤港澳大湾区建设的目标

携手建设粤港澳大湾区，就是要把实行不同政治经济社会制度的三地当作一个利益共同体来看待。要形成一个利益共同体，从学理上来讲，就必须创新区域合作机制，提供一个覆盖不同制度区域的高效公共服务体系。

区域合作机制是规范和约束区内互动方式的准则，它的生成是一个动态无意识自发演进和有意识人为设计的双向演进的统一过程。区域合作的本质是通过创新区域内政府间的制度安排，提供包括基础设施服务、政府服务、社会服务等在内的公共产品，以减少区域间交易的制度性摩擦，从而降低交易成本，促进要素更加自由便捷地流动，实现更高收益的要素新组合。

从全球范围看，传统的以降成本、降税、降门槛为主要内容的区域间合作，已经转变为以道路联通、贸易畅通、政策沟通、货币流通、民心相通等为重点的更高层次的“互联互通”新范式。“互联互通”是全球化的新方向，也是区域合作的新趋势。美国学者康纳在《超级版图》一书中提出，从过去 5000 年的人类文明发展看，人类的文明必然是全球互联文明。全球化并未进入深水区，与之相反，全球化正在进入超级全球化阶段，一幅全世界范围内互联互通的超级版图正在形成。他说：“一个国家重要性的根本决定因素不是其地理位置或人口规模，而是其互联互通程度，即在地理互联、经济互联、数字互联层面上是否深度参与全球资源、资本、数据、人才和其他有价值的资产流。”“在全球网络中，城市按照其影响力排名，而不是土地面积大小，全球化城市能够吸引资本和技术，城市内部多元开放，此外这些城市也可以实现与其他重要城市的无缝连接。换言之，互联互通的重要性超过规模，甚至超

过主权。”世界经济论坛和贝恩咨询共同展开的一项研究表明，供应链的顺畅衔接将可能令全球 GDP 增长 5%，而落实现存所有世贸协议仅能让 GDP 增长 1%。

因此，未来的粤港澳大湾区公共产品的供给目标，就是要构建开放型经济新体制，以“互联互通”的理念建立合作机制，以“通”为基准点和定盘器，推动粤港澳合作走向深化，实现区域内“人流、物流、资金流、信息流”四要素的自由流动。通过改革口岸管理体制、户籍管理体制，放宽湾区内人员出入境政策、港澳居民在粤就业就学养老政策等，实现人员自由流动；加快外贸管理体制及贸易、关税政策的调整步伐，把自由港政策适度扩展到整个大湾区，实现商品自由流动；改革湾区金融体制，在维护国家金融安全前提下，设立“金融特区”实验区，实现资金自由流动；打破信息壁垒，填补信息鸿沟，共同维护网络安全，构筑自主自立、开放合作的网络空间，实现信息自由安全流动。

（二）大湾区城市群发展的重点

1、以基础设施“互联互通”为切入点，加快提升湾区内的硬公共物品供给水平。

以共建世界级国际航运物流中心为目标，充分发挥湾区内港口、机场的各自特点和优势，将大湾区打造为国家在全球范围内实现货物和资本集散、市场拓展的空间载体和管理中枢。以港珠澳大桥建成通车为契机，打造立体交通联通网络，推进基础设施如铁路、公路、隧道、大洋航线、网络电缆和电网道路网络、机场、港口等的互联，不断提升连接效能；同时，积极推进医疗、教育、环保等具体领域的互联互通。

2、以创新三方合作机制为突破口，提高湾区内的软公共物品供给能力。

按照现代治理而非传统管制的理念，寻找、设计促进各方共赢的制度供给体系，积极争取国家赋予粤港澳大湾区更大的改革权限、给予更多的政策支持；积极争取成立一个国家层面的具有更高权限的协调机构——粤港澳大湾区工作协调小组，由中央领导担任组长，成员由国家相关部委和粤港澳各方组成，统筹研究大湾区的重大问题，协调推进大湾区建设。

深化完善粤港、粤澳合作联席会议制度，成立粤港澳大湾区工作小组，实现粤港澳三方决策机制相协同、三个自贸区片功能相协同、大湾区与“一带一路”战略相协同。要积极推动 CEPA 升级，加大内地服务业对港澳的开放力度，扩大大湾区专业资格互认范围，拓展“一试三证”试点。进一步解放思想，创新合作机制，积极争取中央给予在大湾区范围内实行“飞地经济”试点。比如，由内地提供特定区域作为港澳的“飞地”，“飞地”未来的收益按照协商比例分成，“飞地”规划、产业发展等由港澳负责，按照内地的法规进行管理。

3、以激发社会活力为导向，充分发挥民间组织在大湾区公共产品供给中的作用。

公共治理理论揭示，提高公共治理效率，除了创新政府间的合作机制外，还应当改进政府与社会之间的关系，充分发挥民间组织在社会治理和提供公共产品中的

作用，将一些政府的服务功能让渡给民间机构去做，比如支持成立粤港澳大湾区发展合作委员会，以取代三地政府的一些职能。总之，建立有效公共服务体系，实现有效公共治理，需要有新思路、新办法，在政府有效管治的同时，充分发挥社会的力量，广开渠道，让民众共同参与到粤港澳大湾区建设中去。

大公报：粤港澳大湾区发展战略理论研讨会

《大公报》2017-08

专家：协同发展是大湾区成败关键

粤港澳大湾区发展战略理论研讨会8月12日在深圳举行，来自香港、澳门、广东、北京等地的20多名专家学者齐聚为大湾区建设建言献策。多名与会专家指出，协同发展是大湾区成败的关键，三地应在规划、法制、人才要素自由流通等方面作出安排，实现深度融合互动。

该活动是由深圳发展研究中心和中国人民大学深圳研究院主办。

张利庠：实现要素自由流动

中国人民大学深圳研究院常务副院长张利庠则认为，粤港澳大湾区覆盖面积5.6万平方公里，人口一亿多，关键是要实现要素自由流动，通过制度的融合与互补、产业链的开放与利益共享、人才的集聚与自由流动、金融的开放联通，实现湾区协同平等发展。

他认为，大湾区应当建设以香港为核心的大珠三角金融中心圈，以深圳为核心的「硅谷」创业中心圈，和以整个区域为基准的旅游产业圈，其中深圳要重点瞄准通讯设备、信息技术、智能制造产业带，广州中部重点发展汽车、船舶、电子信息、健康医药产业，珠海则可以生态旅游、健康营养、海洋工程、光电装备等为突破。

杨英：以市场机制为主导

暨南大学教授、广东省人大常委会委员杨英也认为，大湾区的发展中需要让要素自由地流动，在上世纪80、90年代，香港的制造业能够在很短的时间里就涌进珠三角，关键就是要素自由流动，人一放开，物流一放开，要素就进来了，产品就出去了。但《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）框架下，粤港合作关键是针对服务业，特别是高端服务业，需要以信用为基础，这就要求内地政策能够保持稳定，要以市场机制为主导。

他指出，香港的发展以市场机制引领，而内地则行政主导机制，需要解决这个运行机制，否则两地协调只能是空谈。珠三角在改革开放三十年中，市场体制在不断完善，应该进一步往前迈进。

宋明：两地先建软法合作基础

深圳大学法学院宪法行政法学科主任宋明指出，粤港澳大湾区是经济的规划布局，法治的建设至关重要。但现在大湾区发展最直接的挑战就是湾区里法律体系碎片化，一个国家两种制度三个法系，尤其是香港和内地，过往一直通过行政框架协

议的形式推进合作，但这种协议比较抽象，两地可先建立在软法（指不能运用国家强制力保证实施的法规）合作基础上，根据各自立法的优势制定更细致的实施细则。

她认为，深圳在这方面有天然的优势，深圳拥有特区立法权，也一直在向香港看齐，根据有关调查深圳的法制环境在广东城市中排名第一，有些领域甚至超过了香港。而深圳前海亦在法治方面有一定的改革空间，可以突破上位法（法分为三类，即上位法，下位法和同位法）作一些变通，在知识产权保护、金融、城市规划和人才等方面，推出一些协同细则进行对接，相信更具有操作性。

深港合作共建国际大都会

中国人民大学区域经济研究所所长、教授孙久文认为，粤港澳大湾区创新经济的主引擎是深圳，深圳是内地市场环境最好的创业创新型城市；香港是世界上最具有竞争力的经济体之一，是国际著名金融中心。深港一水之隔，涵盖了金融中心和创新中心两大主要功能，也是著名的国际物流中心。所以，湾区发展的国际化很大程度上取决于深港两座城市。

港为龙头 领湾区融入世界

目前，学界普遍认为，大湾区城市群是珠三角城市群的升级版。他分析，珠三角城市群的重要方向是面向内地、带动区域发展进而解决经济发展的资源环境问题为主要方向。粤港澳大湾区世界级城市群的重要方向是面向国际、与港澳协同发展，进而在全世界配置资源以解决经济发展的资源环境问题为主要方向。

孙久文续称，粤港澳大湾区更多强调国际化经济，可以更深入地加深香港与珠三角其他城市的融合，以香港为龙头，引领湾区经济整体上深度融入世界经济。早在10年前，就有相关研究机构和专家提出「深港合作共建国际化大都会」，「即使迄至今天，我认为仍然是最好的选择」。

他认为，深港首先应该同城化，加强基础设施互联互通，减少人为障碍，让人员来往更加便利，经贸关系更加畅通；二是相向发展，以深圳河为纽带，以前海区域为核心，发展深港共建的自贸商务区；三是产业融合。目前，普遍认为香港产业空心化问题很大。「香港是制造产业空心化，并不是什么产业都没有。」他说，正因为香港当前的产业优势在金融、地产、贸易和商务服务，就更需要与大湾区的制造业地区特别是深圳实现融合，为这些地区走向国际化经济服务。

深圳大学法学院宪法行政法学科主任宋明指出，粤港澳大湾区是经济的规划布局，法治的建设至关重要。但现在大湾区发展最直接的挑战就是湾区里法律体系碎片化，一个国家两种制度三个法系，尤其是香港和内地，过往一直通过行政框架协议的形式推进合作，但这种协议比较抽象，两地可以先建立在法制合作基础上，根据各自立法的优势制定更细致的实施细则。

深港合作制订法制实施细则

宋明认为，深圳在这方面有天然的优势，深圳拥有特区立法权，也一直在向香港看齐，根据有关调查深圳的法制环境在广东城市中排名第一，有些领域甚至超过了香港。而深圳前海亦在法治方面有一定的改革空间，可以做一些变通，在知识产权保护、金融、城市规划和人才等方面，推出一些协同细则进行对接，相信更具有操作性。

中国人民大学深圳研究院常务副院长张利庠则认为，粤港澳大湾区覆盖面积 5.6 万平方公里，人口 1 亿多，关键是要实现要素自由流动，通过制度的融合与互补、产业链的开放与利益共享、人才的集聚与自由流动、金融的开放联通，实现湾区协同平等发展。

张利庠认为，大湾区应当建设以香港为核心的大珠三角金融中心圈，以深圳为核心的“硅谷”创业中心圈，和以整个区域为基准的旅游产业圈，其中深圳要重点瞄准通讯设备、信息技术、智能製造产业带，广州中部重点发展汽车、船舶、电子信息、健康医药产业，珠海则可以生态旅游、健康营养、海洋工程、光电装备等产业为突破。

市场主导 湾区经济互补

暨南大学教授、广东省人大常委杨英也认为，大湾区的发展中需要让要素自由地流动，在上世纪 80、90 年代，香港的製造业能够在很短的时间里就涌进珠三角，关键就是要素自由流动，人一放开，物流一放开，要素就进来了，产品就出去了。但 CEPA 框架下，粤港合作关键是针对服务业，特别是高端服务业，需要以信用为基础，这就要求内地政策能够保持稳定，要以市场机制为主导。

杨英指出，香港的发展以市场机制引领，而内地则行政府主导机制，需要解决这个运行机制，否则两地协调只能是空谈。珠三角在改革开放三十年中，市场体制在不断完善，应该进一步往前迈进。

法制细则协同对接

深圳大学法学院宪法行政法学科主任宋明：

深港在法制上可以做一些变通，在知识产权保护、金融、城市规划和人才等方面，推出一些协同细则进行对接，相信更具有操作性。

湾区经济优势互补

中国人民大学深圳研究院常务副院长张利庠：

大湾区应建设以香港为核心的大珠三角金融中心圈，以深圳为核心的“硅谷”创业中心圈，和以整个区域为基准的旅游产业圈。

高端服务合作关键

暨南大学教授、广东省人大常委杨英：

在 CEPA 框架下，粤港合作关键是针对服务业，特别是高端服务业，这就要求内地政策能够保持稳定，要以市场机制为主导。

创新是大湾区经济唯一出路

中国经济发展正面临国际国内的双重压力和挑战，亟需培养新的增长极和动力源。与会专家纷纷认为，粤港澳大湾区承担了转变经济增长方式、成为全球最佳创新之地的使命。

学界经常将粤港澳大湾区与国际上公认的纽约、三藩市和东京湾区作比较。中国人民大学区域经济研究所所长、教授孙久文认为，粤港澳大湾区战略定位应当是纽约、三藩市两大湾区的集合，即成为世界上科技创新区和金融核心区。国际上的湾区发展，大致都经历了港口经济、工业经济、服务经济、创新经济四个发展阶段。当前粤港澳大湾区已经进入到服务经济和创新经济共生的阶段。

据统计，2015年深圳市国内专利申请总量达105481件，占全国的10%。他认为，当前，深圳正在迈向全球创新中心。“不但全国的创业者带着他们的专利和产品来到深圳，美国、欧洲、澳洲的创业者和他们的团队，也带上他们的专利和新产品来到深圳。这里的土壤是开放创新的土壤。这里有全球最好的创新环境。”他说。

中国人民大学教授方竹兰则指出，培养出颠覆性创新人才是粤港澳大湾区发展战略的重中之重，而教育将是重要一环，三地教育需要互补。香港、澳门、深圳的教育优势，都需要在大湾区教育人才培养工程中重新梳理。

深港合作提升国际化程度

中国人民大学区域经济研究所所长、教授孙久文认为，粤港澳大湾区创新经济的主引擎是深圳，深圳是国内市场环境最好的创业创新型城市。香港是世界上最具有竞争力的经济体之一，是国际著名金融中心。深港一水之隔，涵盖了金融中心和创新中心两大主要功能，也是著名的国际物流中心。所以，湾区发展的国际化程度很大程度上取决于深港两座城市。

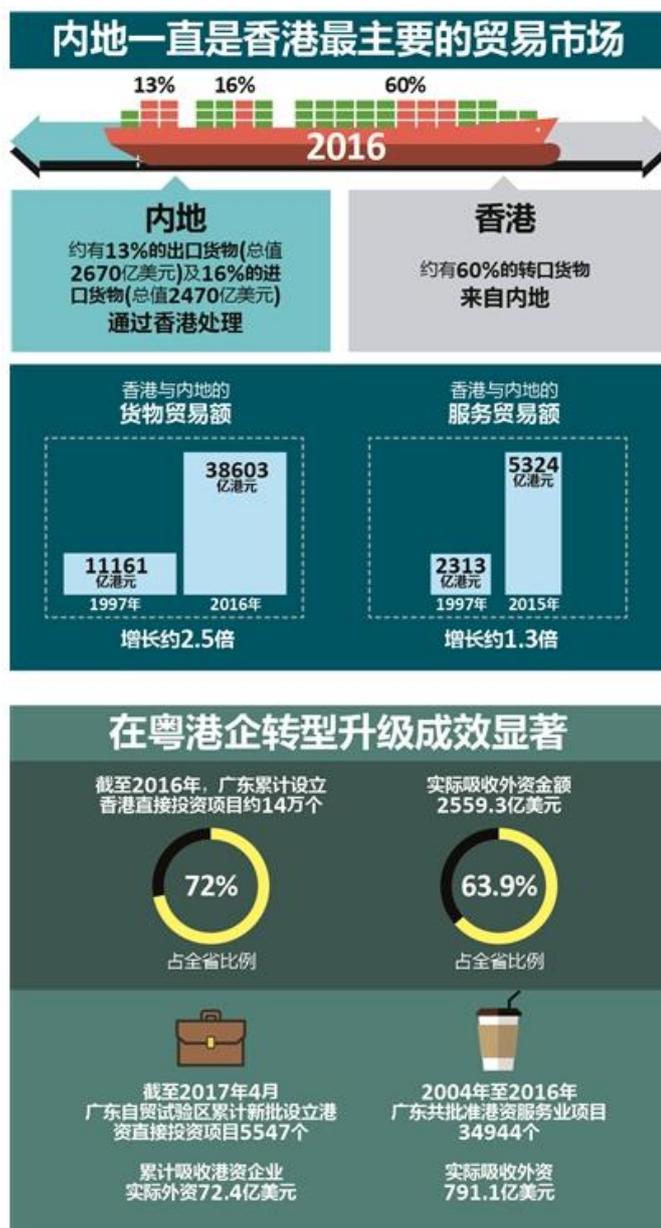
目前学界普遍认为，大湾区城市群是珠三角城市群的升级版。他分析，珠三角城市群的重要方向是面向内地、带动区域发展进而解决经济发展的资源环境问题为主要方向。粤港澳大湾区世界级城市群的重要方向是面向国际、与港澳协同发展，进而在全世界配置资源以解决经济发展的资源环境问题为主要方向。

孙久文续称，粤港澳大湾区更多强调国际化经济，可以更深度地加深香港与珠三角其他城市的融合，以香港为龙头，引领湾区经济整体上深度融入世界经济。他认为，深港首先应该同城化，加强基础设施互联互通，让人员来往更便利，经贸关系更畅通；二是相向发展，以深圳河为纽带，以前海区域为核心，发展深港共建的自贸商务区；三是产业融合。目前，普遍认为香港产业空心化问题很大。“香港是制造产业空心化，并不是什么产业都没有。”他说，正因为香港的产业优势在金融、地产、贸易和商务服务，就更需要与大湾区的制造业地区特别是深圳实现融合，为这些地区走向国际化经济服务。

马兴瑞：粤港澳大湾区城市群发展规划编制已启动

新华社 2017-06-27

马兴瑞接受新华社专访透露，粤港将加强跨境公共服务建设，使粤港合作成果更多惠及两地民众。



20 年来的实践证明，粤港合作有利于香港长期繁荣与稳定，有利于广东经济社会发展，也有利于“一国两制”成功实践。”香港回归 20 周年前夕，广东省省长马兴瑞接受新华社记者专访，全面介绍了粤港合作取得的丰硕成果。

他表示，深化粤港澳合作，是中央交给广东的重要政治任务。2012 年 12 月习近平总书记考察广东时，明确要求广东积极发挥经济特区的带动作用，落实好粤港、粤澳合作框架协议，联手港澳打造更具综合竞争力的世界级城市群。

当前和今后一个时期，从加快推进粤港澳大湾区建设，到携手落实“一带一路”倡议，粤港合作将以改善社会民生为重点，全面深化两地科技创新、医疗卫生等领域合作，使粤港合作成果更多惠及两地民众，更好促进粤港共赢发展。

在粤港企转型升级成效显著

提及粤港合作，人们首先想到的，就是长期活跃在广东全省的大批港资企业。据介绍，截至2016年底，广东累计设立香港直接投资项目约14万个，实际吸收外资金额2559.3亿美元，分别占全省的72%和63.9%。

“长期以来，广东通过与港澳合作，引进了大量资金、技术，接入了国际市场。特别是近两年来，广东在吸引港资参与广东自贸试验区建设方面取得了明显成效，服务业已经占据香港在粤投资总额的半壁江山。”马兴瑞说。

统计显示，截至2017年4月，广东自贸试验区累计新批设立港资直接投资项目5547个，累计吸收港资企业实际外资72.4亿美元；2004年至2016年，广东共批准港资服务业项目34944个，实际吸收外资791.1亿美元，粤港服务业合作已从传统的房地产、商业、餐饮、交通运输业拓展到商务、信息、科技研发、工业设计、计算机服务和软件等高附加值的现代服务业领域。

在产业结构转型、升级的进程中，通过引进人才和先进设备、管理经验，开展技术更新和研发，一批劳动密集与技术密集、知识密集相结合的新型港资企业不断涌现。目前，广东港资塑胶制品、家具制造行业基本实现了机械化、自动化生产；纺织服装企业采取电脑纺织机代替人工，面料和辅料质量达到国际先进水平；服装、鞋类、家具等产业的生产技术、质量管理均处于国际领先水平。

“这充分说明，在粤港合作框架下，广东的制造业优势完全可以与香港的国际化优势充分结合，推动两地企业一起迈向国际分工体系高端。”马兴瑞说。

粤港合作机制不断完善

马兴瑞介绍说，今年下半年，他将与香港新一任行政长官林郑月娥共同主持召开粤港合作联席会议第二十次会议，围绕粤港澳大湾区城市群建设确定未来粤港合作重点。

“两地体制机制不同，必须切实强化政府间的合作机制，立足国家发展战略大局，从区域发展的整体利益出发，强化统筹协调，最大限度凝聚共识，及时解决合作中遇到的困难和问题，努力推动各领域合作事项落实到位、取得实效。”他说。

20年来，在粤港合作联席会议机制框架下，双方对口部门成立了31个专责小组，涵盖了策略研究、经贸金融、社会民生、口岸基建、区域合作、应急救援等合作领域。同时，在《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）框架下，粤港各项合作也不断深入，《粤港合作框架协议》得以深入实施。

目前，港珠澳大桥即将全线贯通，广深港客运专线内地段建成通车，深圳东部过境高速公路等加快推进。口岸建设和通关便利化取得重大突破，2016年粤港两地人员往来超过2亿人次，日均往来人员超过60万人次。

“香港回归20年来，在中央大力支持和直接指导下，两地各领域合作项目务实推进，为保持香港繁荣稳定、促进广东经济社会发展、服务国家大局发挥了重要作用，得到两地民众的高度认同和社会各界的积极参与。”马兴瑞说。

把握两大重要机遇更多惠及民生

站在新的历史起点，面临新的重要机遇。

在马兴瑞看来，打造粤港澳大湾区和世界级城市群，是党中央、国务院立足国内外发展新形势新要求，作出的重大战略部署。他介绍说，目前国家层面已牵头启动粤港澳大湾区城市群发展规划编制工作，广东也开展了相关前期研究工作，并专门委托国家高端智库进行了专题研究论证。

“广东将认真贯彻落实习近平总书记对广东工作作出的重要批示和国家规划要求，加强与港澳特区政府的紧密协商，重点推动畅通要素便捷流动、基础设施互联互通、合作打造全球创新发展高地、共建金融核心圈和优质生活圈等任务，把粤港澳大湾区建成绿色、宜居、宜业、宜游的世界级城市群。”他说。

另一项必须抓住的重大机遇，则是粤港合作落实“一带一路”倡议。马兴瑞表示，广东未来将加强与香港特区政府沟通，落实好双方签署的“一带一路”合作意向书，携手推进与“一带一路”沿线国家互联互通和便利往来，特别是发挥粤港联合招商推广合作机制的作用，共同组织赴“一带一路”沿线重点国家和地区考察、推介及招商引资，探讨投资合作机遇。

马兴瑞表示，粤港两地政府都非常重视社会民生合作，近年来越来越强化区域协同治理理念，着力保护青山绿水，提升区域空气质量，加强社会民生服务，使民众体验到实实在在的合作成果。

“接下来，我们将继续在民生领域深化合作，加强跨境公共服务建设，促进教育、医疗和养老以及食品安全、环境保护、控制疾病等领域合作，使粤港合作成果更多惠及两地民众，更好促进粤港共赢发展。”他说。

香港中华总商会会长蔡冠深： 香港国际化优势可助力“一带一路”

粤港澳大湾区城市需错位发展

21世纪经济报道 2017-06

“香港河套区可以吸引全球的创新科技人才，一些创新成果可以去深圳利用当地的产业集群，如果需要大量生产的则可以去东莞。同时，科技企业可以利用香港的融资平台，整个产业链的轮廓非常清晰。”蔡冠深表示。

“一样的血，一样的种，未来还有梦，我们一起开拓。”这首1997年发行由刘

德华演唱的《中国人》，唱出了很多香港人的心声。

“97 回归的时候心情非常振奋，（香港）从殖民管治回到祖国的怀抱，成为中国的一部分，当时的心情当然十分激动。”香港中华总商会（下称“中总”）会长蔡冠深接受 21 世纪经济报道记者采访时表示。

位于香港中环核心地带的香港中总会议室墙上挂着一块匾，上面“立足香港 背靠祖国 面向世界”十二个字道出了香港企业界人士的心声。

成立于 1990 年的香港中总，是香港四大商会之一，目前会员人数超过 6000 多家，包括制造商，贸易商和各服务业公司。自 1957 年起作为总代理代表广交会向香港企业派发赴会邀请，为促进香港和内地的经贸交流做了大量工作，并每年为内地官员举办介绍香港经济的课程。

“一带一路”新机遇

在蔡冠深看来，参与“一带一路”建设最重要的是发挥香港的国际化优势。

他认为，首先，中国香港和东盟有深远的投资合作和血缘连接。中国香港作为移民城市，和东盟国家“你中有我、我中有你”。东盟国家和中国香港的华侨华人相互投资，往来频繁。其次，香港具备优质软实力。香港可充分发挥国际金融中心的功能，为“一带一路”基建项目提供上市集资、发债等金融和专业服务，“比如专业的律师、会计师和顾问服务，这是香港的强项”。

以蔡冠深家族的新华集团为例，早在父亲那辈开始已经拓展东盟市场，在“一带一路”倡议出台后，他决定将儿子调派至越南胡志明市长期驻守。“未来我们要加强当地业务，因此将一些重要的员工都调遣到当地。”他向 21 世纪经济报道记者表示。

众所周知，基础设施上的互联互通是“一带一路”倡议重点之一。“香港作为全球最自由的金融中心之一，可以为这些大型基建项目提供融资。内地企业在硬件上有优势，香港企业则可以在运营管理铁路、码头、机场等基建项目中发挥十分重要的作用。”他表示。

以香港铁路有限公司（简称“港铁”）为例，港铁新主席马时亨上任后于去年年底成立了港铁学院，培训顶尖铁路管理人才，参与“一带一路”铁路建设。

作为全球少数几家能够盈利的地铁运营商，港铁独特的“轨道交通+物业”盈利模式实现了轨道交通领域的商业盈利。近年来，公司的海外业务发展得如火如荼，港铁在北京、深圳及杭州等内地城市，以及伦敦、斯德哥尔摩、墨尔本及悉尼等外国城市建造或营运铁路，包括获得了伦敦 Crossrail 的列车服务专营权。

区内各城市错位发展 优势互补

回归二十年以来，香港与广东携手打造的“前店后厂”模式，将中国变成了世界工厂，“现在我们需要升级转型，腾笼换鸟，将整个粤港澳大湾区各个城市的附加值提高。”蔡冠深表示。

他坦言，大湾区的发展与科技创新密不可分，“在”一国两制“大原则下，根据香港特别行政区法律、制度和方式发展河套区。香港虽然拥有创意人才，但却欠缺相应的产业集群。”

同时，蔡冠深举例说，占全球无人机销售市场七成的大疆创新公司，其创办人汪滔毕业于香港科技大学，由于香港缺乏科技行业供应链，而决定去深圳创业。深圳不仅具有成熟的分工产业链，人工、租金成本亦明显低于香港。

因此，“在粤港澳大湾区的建设中，各城市不能单打独斗，不同城市的优势资源一定要整合起来互相利用、错位发展，人才流动、物流、资金流、信息流，都要对接起来。”蔡冠深表示，希望国家能够牵头成立一个粤港澳大湾区的发展统筹委员会，促进各城市互联互通，资源互补。

“香港河套区可以吸引全球的创新科技人才，一些创新成果可以去深圳利用当地的产业集群，如果需要大量生产的则可以去东莞。同时，科技企业可以利用香港的融资平台，整个产业链的轮廓非常清晰。”他表示。

粤港澳大湾区九大城市有各自不同的定位，为此，蔡冠深提议，中央政府可研究设立由中央有关部门和粤港澳官员组成的粤港澳大湾区建设统筹委员会，为推动大湾区建设制订政策措施，包括考虑以相互持股或合组上市公司等形式管理区内金融与基建重点设施，打破因行政区划造成的管理障碍。

统计数据显示，在 2007 年高峰时期，香港向内地投资的制造业企业有将近 50000 家，但十年后的今天，因经营环境的改变，这些内地港资企业已经减少了将近 40%，剩下约 32000 家。香港工业总工会郭振华副主席指出：“深圳的技术研发能力，东莞的先进制造力，有很多优势都是目前很多香港企业不具备的，香港未来在粤港澳大湾区的发展中，应该要考虑到如何利用好内地城市高速发展的红利。”

北京大学城市设计研究中心教授陈可石：从世界湾区经验看“粤港澳大湾区”当务之急

新华网 2017-06

新华网深圳 6 月 2 日电（记者曹滢 黄玫 郑磊）粤港澳大湾区要来了！珠三角地区一片沸腾。从地方政府到民间资本，从专家学者到普通白领，都希望能在这一轮机遇中抢得发展先机。

4 月 11 日，李克强总理会见香港新一任特区行政长官林郑月娥时表示，今年中央政府要研究制定粤港澳大湾区发展规划。

中心在哪里？有哪些投资机会？带来什么政策红利？不久的将来，粤港澳大湾区能否比肩世界级湾区？

为了一探“大湾区”究竟，新华网独家专访了北京大学城市设计研究中心陈可石教授。他长期致力于城市规划和城市研究，是国内最早提出粤港澳城市群发展“湾

区经济”概念的学者之一。

粤港澳如何“比肩”世界三大湾区

新华网：湾区为什么选在粤港澳？相对于国际上其他几大知名湾区，粤港澳大湾区有什么独特之处？

陈可石：2013年5月，我申请了深圳市社科基金，题目是世界先进城市比较课题研究，旨在对深圳发展建设提供学习借鉴。在研究过程中，我们发现近100年来世界经济的焦点主要集中在几个湾区城市群，国外文献中用“湾区经济”形容这种现象。

“湾区经济”，一般指围绕沿海口岸分布的众多海港和城镇所构成的港口群和城镇群，由此衍生的经济效应被称为“湾区经济”。纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区被称为“世界三大湾区”，其庞大的经济体量、宜人的环境、包容的文化、高效的资源配置能力成为区域乃至国家的中心，以强大的辐射能力带动周边经济发展。

1900年到1945年是纽约和旧金山湾区成型的时期，到了60年代，东京湾成长起来，到了80年代和90年代，又集中在新加坡、迪拜、悉尼这几个湾区。整个世界城市发展史，是一部湾区经济的发展史。

从这些知名湾区的经验来看，湾区经济往往具有显著特征：开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能、发达的国际交往网络。

通过对这几个世界级湾区研究对比，我们得出的第一个结论是未来二、三十年世界湾区经济的焦点将会集中在粤港澳的环珠江口城市群。为什么会这么说呢，首先，这个湾区面向太平洋；第二，这一地区经济体量，在中国经济结构中处于龙头。

比较而言，粤港澳大湾区在人口聚集、建成区规模、基础设施建设等方面，与东京湾区、旧金山湾区、纽约湾区等公认的世界几大湾区差距不大，但在国际影响力、服务功能、创新能力、环境品质、区域发展韧性等方面还存在较大差距。

与京津冀、长三角地区相比较，珠三角的优势体现在企业创新能力强、城镇化水平高、城镇体系相对完善等方面，但在高校等基础创新、企业总部等国际印象等方面有较大差距。

城市群规划重在“错位”

新华网：大湾区会有一个中心还是有多个中心？这些城市各有特点，由谁做中心？您怎么看？

陈可石：公平地说，任何人都希望自己能成为中心。从我所研究的湾区经济规律看，一个湾区只有一个中心。纽约湾区就是曼哈顿，东京湾区就是东京，旧金山湾区是旧金山，但是旧金山湾区也包括洛杉矶和圣地亚哥。如果大家都要做中心，就没有必要形成湾区了。所以各个城市应当错位发展。

因为中心不一定是地理上的概念，也可以是产业或经济结构分类后的概念，是人才的集结。广州作为省会城市，是社会和文化中心；香港毫无疑问是国际金融中

心、航运中心、贸易中心。深圳应当争取与香港共建金融中心、物流中心、创新中心和文化创意产业中心。事实上，我们比较世界一流的湾区城市群，核心城市都是将金融和文化的发展齐头并进。像伦敦，它就既是欧洲的金融中心，也是文化中心。

这就带来一个问题，湾区城市群需要错位发展，要明确各城市在未来区域体系中承担的定位。如何在未来几年形成分工合作，这非常重要。

过去各城市独立搞规划，分工和定位都有很多雷同，都搞制造业，都搞高科技，甚至有几个城市请的规划设计顾问都是同一家公司，拿出来的报告大同小异，没有从整个产业布局的规律考虑，也没有把城市的文化特征考虑进去，我觉得这是不利的，最终导致的是互相削弱互相制约。我不是搞区域经济研究的，所以我请教了广东省规划院的专家，他们也在反映这个问题。

粤港澳大湾区城市群发展规划不只是城市、土地利用的规划，还包括经济和社会发展规划。这就要从国家层面来统筹设计，这是当前的一个很重要的议题。

纽约湾区和旧金山湾区在错位发展方面做得比较好。这需要很长的时间形成，但重要的是在规划策略上有先导性。伦敦湾区的大规划提出者是伦敦大学学院的 Peter Hall 教授和其团队。这个在发展之初提出的规划，对伦敦湾区发展产生了深远影响，是个经典案例。

目前大湾区的规划还没有出来。城市群怎么错位互补，怎么协同共赢，现在应该进一步深化、具体化，变成各地各行各业行动纲领，而不再是停留在概念上。这是未来这一两年要做的事情。

“命运共同体”是合作根基

新华网：大湾区作为一个经济地理概念，首要目的是促进互惠互利，整合的难点在哪里？

陈可石：30 多年广东一直是改革开放的前沿，现在提出建设大湾区，表明了中央对广东在转型升级和深化供给侧结构性改革中寄予的希望，发掘广东的可持续发展动力，发挥改革先锋、排头兵作用，把珠三角作为重点突破口，出现更多的创新和进步，为解决转型升级时期的困难提供支撑。

粤港澳大湾区成为国家战略，这是非常重要的历史性举措。这个概念的建立打破了之前各个城市规划的局限性，过去大家都在做资本积累，自己生长，现在是形成合力的最佳时机了。

粤港澳大湾区应该作为命运共同体，走出本位主义的本体化思维，站在中华民族伟大复兴这样的历史高度来思考问题。粤港澳大湾区应该成为海上丝绸之路的核心动力，沿一带一路输出、输入，为周边国家和地区提供血液和养分，使之受惠。

我认为，要建立国家层面的发展领导小组，组织协调机制来制定规划。从现实来看，一小时经济圈实际上已经形成了一种经济体联盟。这种联盟也不是管委会性质的，管委会的角色有些力不从心。这是行政合作途径、合作模式需要突破创新的。

这必须是由上而下来解决和实施的。

也要推进民间合作交流机制，支持内地与港澳智库加强合作，共建粤港澳大湾区发展研究院。

樊纲:建设粤港澳大湾区要实现“双转型”

《21世纪经济报道》 2017-06

中国（深圳）综合开发研究院院长樊纲表示，要建设好粤港澳大湾区，使之能够对中国和世界的发展做出贡献，这个地区将面临两大转型：第一，从单一的城市向城市群转型；第二，从原来的金融中心（香港为代表）、服务业中心、制造业中心，向科技中心转型。

6月20日，在香港回归20周年即将到来之际，首届“粤港澳大湾区论坛”在香港举行。

该论坛是首个以粤港澳大湾区为主题的高峰论坛，由广东省港澳事务办公室、国务院参事室公共政策研究中心指导，中国（深圳）综合开发研究院和一国两制研究中心主办，腾讯集团承办。

今年“两会”，国务院总理李克强在政府工作报告中提出，要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。

中国（深圳）综合开发研究院院长樊纲表示，要建设好粤港澳大湾区，使之能够对中国和世界的发展做出贡献，这个地区将面临两大转型：第一，从单一的城市向城市群转型；第二，从原来的金融中心（香港为代表）、服务业中心、制造业中心，向科技中心转型。

在论坛上，“融合”成为出现频次最高的关键词之一。对于粤港澳大湾区的发展而言，融合、互动、共赢也将是最重要的题中应有之义。

粤港澳“抓了几副好牌”

6月20日，腾讯集团发布了“粤港澳大湾区青年计划”。腾讯董事会主席马化腾表示，希望鼓励港澳的年轻人和珠三角的年轻人融合，也希望更多的企业行动起来。

马化腾称，整个粤港澳大湾区抓了几手好牌。

一是区域经济的产出。当前，珠三角及港澳11个城市以占全国0.6%的土地面积，创造了全国近13%的GDP。经济学家认为，这一区域已经成为全国单位土地面积里发生经济互动最活跃的地区。

此外，在消费电子以及PC互联网时代，旧金山湾区和东京湾区在全球起引领作用，但最近几年的移动互联网时代，中国企业正在赶超全世界。

“不管是电子产品还是软件开发，已经不能孤立发展，一定是整合在智能设备里面，软硬结合，同时又连到云端，与后端的云服务进行整合，这是大势所趋，而这个趋势恰恰是粤港澳大湾区的优势。”马化腾说，在未来的发展中，软件、硬件、服务

三位一体，缺一不可，而粤港澳企业具备了这三者的优势。

在论坛上，中国（深圳）综合开发研究院院长樊纲发布了一份《创新驱动与都市转型：打造中国的世界级湾区》的报告。

报告指出，粤港澳地区的专利授权数占全国的比重为 15.3%，超过纽约湾区、旧金山湾区在美国的占比。此外，以华为、中兴、腾讯、比亚迪、大疆、华大基因等为代表的创新企业，其 PCT 国际专利申请数量占全中国的一半，接近韩国全国的申请量。

樊纲表示，粤港澳大湾区要为中国和世界的发展做出贡献，将要面临两大转型：第一，从单一的城市向城市群转型；第二，从原来的金融中心（以香港为代表）、服务业中心、制造业中心向科技中心转型。

樊纲以伦敦、新加坡等作为类比指出，这些城市通过向科技转型吸引科技公司、吸引科技人才，实现城市功能的各种转型，并实现在世界城市中的地位不断提升。

而突出粤港澳大湾区中的科技元素，也是诸多与会人士的共识之一。

马化腾以全球前十大市值公司为例指出，过去市值最大的公司往往是能源类和金融类，但现在有 7 家是科技类公司，中国的腾讯和阿里巴巴跻身其中，“因此我们讲发展大湾区，首先要重视发展科技。”

大疆创新董事长、香港科技大学教授李泽湘在接受媒体采访时表示，即使拥有斯坦福这样的知名大学，硅谷仍然需要吸引世界各地的人才。对于粤港澳大湾区而言，不仅要打好手上的牌，更要整合世界各个地方的优秀创新资源。

促进三地互联互通

如何更好地实现粤港澳三地的互联互通，是各界关注的一个重要议题，尤其是促进人才等创新要素之间的顺畅流动。

周其仁表示，大疆创新董事长是香港科技大学的教授李泽湘，他的学生汪滔做的项目成为了世界级有影响力的公司，区内已经出现了这样的成功案例，但粤港澳三地在金融、创新和制造之间的互动仍然不够。

樊纲也强调，香港的科技创新应该和内陆地区的制造能力有机结合在一起，实现各种要素的流动，通过真正的互联互通实现共同发展。

马化腾在论坛上表示，粤港澳之间的市场仍然比较割裂，粤港澳大湾区的发展需要在这方面多做工作。

他建议粤港澳三地政府建立常态的协调机制，互相更加敞开心扉，将竞争心态转变为合作共赢的心态，共同发展，向海外、向全球要人才、要市场。

“比如人才引进方面能不能联合推出‘湾区人才计划’，出入境政策方面能不能推行高科技人才绿卡，让在港澳的高端人才在大湾区范围内工作、生活，视同于在港澳工作、生活。”马化腾说。

一国两制研究中心总研究主任方舟日前在接受 21 世纪经济报道记者专访时表示，

香港作为自由港，有一些特殊的国际化安排，包括低税制、普通法系；内地的市场大，产业力量强，政府决策快，能迅速地推动很多事情，如果双方能配合好，这个效应将会非常大。

香港特区全国人大代表、香港科技园公司董事局主席罗范椒芬表示，香港有基础研究方面大学的优势，深圳、东莞、惠州等地有非常好的生产基地，整个大湾区需要在全链条方面配合好，形成完整的创新生态圈。

国务院发展研究中心宏观经济研究部研究员张俊伟：粤港澳大湾区城市群发展应遵循“四个坚持”

《中国经济时报》 2017-06

“认识新常态、适应新常态、引领新常态是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑”，这是中央针对我国经济作出的重大判断。“新常态”下我国经济运行主要有如下几个特征：一是经济增速明显回落，由高速增长向中高速增长转型；二是产业结构优化升级，国际产业分工从中低端向中高端转型；三是增长动力转换，经济增长由投资拉动向创新驱动转型。完成上述三个转型，不仅是当前全国经济运行面临的主要矛盾，也是粤港澳大湾区（特别是珠江三角洲内地各城市）面临的主要矛盾。这就决定了如下事实：只有创造性地贯彻中央围绕新常态的一系列重大方针和决策（如“五大发展理念”“供给侧结构性改革”），才能推动粤港澳大湾区城市群健康可持续地发展。

具体来讲，就是在谋划粤港澳大湾区发展时必须做到“四个坚持”。

一是粤港澳大湾区必须坚持转型发展

过去几十年，粤港澳大湾区的发展是在两个大背景下发生的：一是内地的改革开放，二是经济全球化和国际分工格局的调整。在此背景下，内地城市充分发挥了廉价劳动力的比较优势，吸引了来自香港、台湾、东南亚等地华人的大量投资；香港、澳门也实现了转型发展。多年来，粤港澳大湾区的定位一直是我国对外开放的窗口，是连接海内外市场的重要桥梁。当前，我国经济已发生一系列阶段性变化，具体如：企业大规模“走出去”，“一带一路”建设的实施；跨国公司把劳动密集型产业迁往东南亚国家，甚至“回迁”本土；国内居民收入快速提高，以及国内消费市场的形成等。这些变化要求我们必须坚持转型发展：首先，要扭转眼光单纯朝外的思维定势。既要着眼国际市场，又要注重发挥对内陆腹地的带动作用，在“中国崛起”、世界经济格局深度调整的背景下谋篇布局。其次，要树立全球思维，从全球市场着眼布局生产经营活动，以跨国公司为标准对标企业竞争力。比如，跨国公司把劳动密集型生产环节向东南亚等地区转移以降低成本，湾区内的企业也要积极跟上，否则就有可能在和跨国公司一流产品的“贴身肉搏”中丧失成本优势。再次，要推动生产经营向资本技术密集型、知识密集型环节聚焦，以提高经济活动的附加

值。

二是粤港澳大湾区必须坚持创新发展

创新与创业密不可分。创新是新产品、新技术、新的商业模式替代旧产品、旧技术、旧的商业模式的过程；而创业则是创意、资本、人才相结合，资源配置进行优化重组的过程。要推动创新发展，首先，就要全面深化改革，激发粤港澳大湾区市场发育水平高的潜力。其次，各城市要根据自身产业的特点建设具有地区特色的公用技术平台和创新平台，以塑造、强化地区竞争优势，提升地区产业竞争力。再次，就是推动标准建设。商界曾流行一句话，叫做“一流企业做标准，二流企业做专利，三流企业做产品”。在粤港澳大湾区，许多产业、企业处于全国乃至世界领先地位，自然要琢磨如何塑造产业标准以强化自己的领头羊地位。当然，推动标准建设是创新发展到一定阶段的产物，具备较高的门槛，对此我们要因势利导，切忌“一哄而上”。最后，则要创新方式方法，充分利用全球智力资源，努力“用世界智慧破解中国难题”“用世界智慧破解世界难题”。

三是粤港澳大湾区必须坚持全面发展

前面提到，粤港澳大湾区快速发展的一个背景是全球产业布局的调整。毋庸讳言，上述调整过程是由资本主导的，伴随着明显的财富再分配效应。香港当前面临的许多社会问题就和上述效应有关。在上一轮全球产业布局调整的过程中，珠三角地区吸收了大量的国外直接投资，是全球化的赢家。今后，随着经济格局的变化，珠三角（乃至我国整个内地）将会更多地面临全球化的负面效应。对此，我们要有清醒认识，要未雨绸缪，有所作为，努力推动经济社会协调发展。首先，要改变“招商引资”第一、GDP至上的思维定势。长期以来，各地高度重视“招商引资”工作，甚至不惜为此展开激烈的“竞争”。但向资本方过度倾斜的做法必然不利于劳动方，必然不利于缩小收入差距、不利于转变增长方式。我们需要把两者平衡起来。其次，要坚持以人为本，吸引延揽各类人才。香港、深圳是移民城市，大湾区其它城市也严重依赖外来人口。相关研究表明，人口多元化程度和一个地区的经济活力、发展水平密切相关。像美国的硅谷，其人口多元化程度远高于美国其它地区，其经济活力和收入水平在美国也是首屈一指。当前，粤港澳大湾区面临内陆人口回流的压力，更要保持清醒的头脑，把改善工作、居住环境，改善创业生态，吸引人才作为重要的工作抓紧抓好。再次，要弘扬包容开放、积极向上的城市文化。现在大家常说：“生活不仅有苟且，还有诗和远方”。当年大批创业者涌向深圳。有人曾评论深圳是“文化沙漠”。事实上，这样的评价是不准确的。当年大家放弃在内地的一切到深圳“打拼”，最终目的是为了释放自己、证明自己，而收入不过是衡量个人成功的最主要标准而已。因此，在喧嚣的商业之下，深圳拥有自己独特的文化底蕴。比如说：思想开放、大胆探索、强调个性、尊重能力、包容失败等。正是依托这种文化内涵，当年深圳人创造了“深圳速度”；在当前经济面临转型的关键时刻，深圳又超乎许多人

的想象，率先实现了向创新型城市的转型；目前深圳正朝着国际领先的创新型城市迈进。当前，面对转型发展的多重挑战，粤港澳大湾区各城市更要着力发掘城市文化内涵，塑造城市独特的性格和品味。

四是粤港澳大湾区必须坚持自主发展和高层协调相统一

和京津冀、长江经济带相比，粤港澳大湾区具有两个突出特点：一是由于市场观念深厚，再加上远离政治中心，当地人具有很强的自主意识，民间力量足，经济活力高，做事“不等不靠”；二是由于涵盖了特别行政区、经济特区和一般性城市，粤港澳大湾区制度落差大，政策协调难度高。这就决定了我们在谋划粤港澳大湾区发展的时候，必须坚持“两点论”。

(1) 要立足于市场机制，鼓励企业、社会、基层政府“大胆试”“大胆闯”。具体如，企业要明确自己的价值主张和盈利模式，不断地强化核心能力；中介组织要充分发挥桥梁和纽带作用，为提高社会自我管理能力、改善公共治理发挥积极作用；政府则要坚持错位发展，分工合作，不断提升优势产业的竞争力，不断提升城市的品牌和形象；对于发展中面临的共性问题，也应该鼓励相关城市先行先试，探索合适的解决途径。

(2) 要循序渐进地推进城市间的政策协调。大湾区各城市间制度差异很大，不可能一蹴而就地消除资源自由流动的所有障碍。应当在加强顶层设计的前提下，从比较成熟的问题入手，如基础设施互联互通、落实既有的有关自由贸易的相关规定、推动公共服务共享、互认执业资格、联合推动环境保护行动等，逐步提升大湾区城市群一体化建设的水平。

全国人大代表何宁卡：六大方向建设粤港澳大湾区

3月5日，国务院总理李克强在政府工作报告中提出，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划。继此之后，广东省官员再提“粤港澳大湾区”。

3月6日，在十二届全国人大五次会议广东团全体会议上，全国人大代表、广东省发改委主任何宁卡发言时系统论述建设粤港澳大湾区。

何宁卡提到，粤港澳大湾区是我国改革开放的前沿和经济增长的重要引擎，国家高度重视和支持粤港澳大湾区的发展。广东的广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆9市和香港、澳门两个特别行政区形成的粤港澳大湾区，具备建成国际一流湾区和世界级城市群的基础条件。

何宁卡援引数据指出，2015年，粤港澳大湾区经济规模为1.36万亿美元，港口集装箱年吞吐量超过6500万标箱，机场旅客年吞吐量达1.75亿人次；产业结构以先进制造业和现代服务业为主，港澳地区服务业增加值占GDP比重均在90%左右，内地9市制造业基础雄厚，已形成先进制造业和现代服务业双轮驱动的产业体系。粤港澳三地在经贸、技术、金融等方面开展深度合作交流，正进入全面、深层次合作阶段。

何宁卡建议，重点从六个方面谋划粤港澳大湾区的发展：

一是加强基础设施互联互通，形成与区域经济社会发展相适应的基础设施体系，重点共建“一中心三网”，形成辐射国内外的综合交通体系；

二是打造全球创新高地，合作打造全球科技创新平台，构建开放型创新体系，完善创新合作体制机制，建设粤港澳大湾区创新共同体，逐步发展成为全球重要科技产业创新中心；

三是携手构建“一带一路”开放新格局，深化与沿线国家基础设施互联互通及经贸合作，深入推进粤港澳服务贸易自由化，打造CEPA升级版；

四是培育利益共享的产业价值链，加快向全球价值链高端迈进，打造具有国际竞争力的现代产业先导区。加快推动制造业转型升级，重点培育发展新一代信息技术、生物技术、高端装备、新材料、节能环保、新能源汽车等战略新兴产业集群；

五是共建金融核心圈，推动粤港澳金融竞合有序、协同发展，培育金融合作新平台，扩大内地与港澳金融市场要素双向开放与联通，打造引领泛珠、辐射东南亚、服务于“一带一路”的金融枢纽，形成以香港为龙头，以广州、深圳、澳门、珠海为依托，以南沙、前海和横琴为节点的大湾区金融核心圈；

六是共建大湾区优质生活圈，以改善社会民生为重点，打造国际化教育高地，完善就业创业服务体系，促进文化繁荣发展，共建健康湾区，推进社会协同治理，把粤港澳大湾区建成绿色、宜居、宜业、宜游的世界级城市群。

经济参考报：粤港澳大湾区建设框定六大重点

经济参考报 2017-07

粤港澳大湾区建设正在快速推进。近日，香港特别行政区行政长官林郑月娥、澳门特别行政区行政长官崔世安、国家发展和改革委员会主任何立峰、广东省省长马兴瑞共同签署了《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》，意在深化内地和港澳交流合作，加深港澳参与国家发展战略，以提升三地竞争力，保持长期繁荣稳定。

广东省人民政府参事、中山大学产业与区域发展研究中心主任梁琦在接受《经济参考报》记者采访时表示，签署框架协议，是国家主导的三地合作发展框架协议，是中央一国两制行稳致远的战略保障。

国家发展改革委副主任林念修在“携手共建粤港澳大湾区合力打造世界级城市群”论坛上表示，打造粤港澳大湾区、建设世界级城市群，是新形势下“一国两制”方针的实践探索，对促进内地经济协调发展、保持港澳长期繁荣稳定，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

林念修说，大湾区建设有利于进一步密切内地与港澳的交流合作，为香港、澳门发展注入新动能、拓展新空间，提升港澳国际竞争力。有利于推动粤港澳三地进一步扩大开放，汇聚全球更多的创新要素资源，打造更高水平的国际经济技术合作新平台。此外，有利于发挥粤港澳大湾区龙头作用，加快推进珠江-西江经济带建设，

辐射带动中南、西南地区发展，优化全国区域发展格局。有利于贯彻落实新发展理念，深入推进供给侧结构性改革，加快培育发展新动能，助推中国经济向中高端迈进。

正因为此，协议要求，粤港澳三地将在中央有关部门支持下，完善创新合作机制，促进互利共赢合作关系，共同将粤港澳大湾区建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈和内地与港澳深度合作的示范区，打造国际一流湾区和世界级城市群。

“基础设施等六大方面将是大湾区发展重点。”林念修透露，推进基础设施互联互通、提升市场一体化水平、打造国际科技创新中心、构建具有国际竞争力的现代产业体系、共建宜居宜业宜游的优质生活圈、着力支持重大合作平台建设。

林念修认为，要进一步加快大湾区基础设施建设，推动内地与港澳交通设施有效衔接，构建高效便捷的现代综合交通运输体系，共建世界级港口群和空港群，优化高速公路、铁路、城市轨道交通网络布局，完善现代货运物流体系，提升客货运输服务水平。

“创新是大湾区建设的动力源泉。”林念修表示，要依托国际自主创新示范区建设，充分发挥粤港澳科技优势，积极吸引和对接全球创新资源；加快构建区域协同创新体系，推动内地和港澳科技合作体制机制创新，深化粤港澳科技创新交流，支持共建国际化创新平台、联合实验室和研究中心；加快创新成果转化，支持粤港澳在创业孵化、科技金融、国际成果转让等领域开展深度合作。

南都大湾区新闻工作室：粤港澳大湾区：从设想走向实践

《南方都市报》 2017-04

开版语

以东京、纽约、旧金山为代表，湾区经济已成为全球经济发展的重要增长极，规模效应下创新经济兴盛。自 2003 年以来，粤港澳合作阶梯式迈进。这里逾 6600 万的居民，用中国 1%的土地创造了全国 12%的 GDP。今年起，粤港澳大湾区上升为国家战略，接力珠三角地方规划。三地协同发展将形成对外开放新高地，亦将成为中国经济转型发展的重要引擎。乘此东风，南方都市报借本次改版推出“大湾区”版，每周一期，聚焦珠三角 9 城市和香港、澳门特别行政区，关注粤港澳大湾区发展步伐，提供最权威、最及时、最透彻的湾区报道，生产高质量、有深度的智库决策参考产品，打造大湾区信息中枢。

以 1%的土地，创造了全国 12%的 GDP！今年以来，粤港澳大湾区“火”了！

一周前的 4 月 11 日，国务院总理李克强在中南海紫光阁会见香港新一届行政长官林郑月娥，今年中央政府要研究制定粤港澳大湾区发展规划，将推出内地和香港之间的“债券通”。

12 日，聪明资金迅速介入，粤港澳大湾区概念股走红并领涨沪深两市，热度毫

不逊色有“千年大计”之称的雄安板块。

这拨热度，源自今年全国“两会”期间，国务院总理李克强在 2017 年《政府工作报告》中提出要“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”这一工作。

“粤港澳大湾区”这一概念，自此进入到国家战略的顶层设计。回首过往，这其实是水到渠成的必然。它是从地方走向国家层面的步步莲花，亦是从宏观设想走向根本实践的美好绽放。

诞生从经贸合作到城市群规划

实际上，“粤港澳大湾区”概念的诞生要更早些。如果说 2003 年 C E PA(内地与港澳关于建立更紧密经贸关系的安排)的诞生，是内地与港澳在经贸合作的先行先试，那么，“粤港澳大湾区”就是粤港澳协同发展的全面推进。

从 2008 年开始，有关粤港澳地区合作发展的政策陆续出台：

2008 年底，国家发改委发布《珠江三角洲改革发展规划纲要(2008-2020)》中，就将珠三角 9 城与港澳的紧密合作纳入规划。这份文件设定的目标是，到 2020 年，形成粤港澳三地分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一。文件提出，支持珠三角与港澳地区在现代服务业领域的深度合作等。

为落实此纲要要求，2009 年 2 月，粤港澳三方在香港联合举行“第一次共同推进实施《珠三角地区改革发展规划纲要》联络协调会议”，明确提出，粤港澳三地政府联合开展《环珠江口宜居湾区建设重点行动计划》。

2015 年 3 月底，国家发改委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。在这份文件中，“粤港澳大湾区”首次被明确提出：“充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴、福建平潭等开放合作区作用，深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”。

2015 年 11 月的广东省委十一届五次全会上，广东省十三五规划建议发布。里边如是提出：创新粤港澳合作机制，打造粤港澳大湾区，形成最具发展空间和增长潜力的世界级经济区域。

2016 年 3 月，国家十三五规划纲要出炉。在深化内地与港澳合作一节里，提出：支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设。

同月，国务院发布《国务院关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》。其中要求：优化区域经济发展格局，充分发挥广州、深圳在管理创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面的辐射带动和示范作用，携手港澳共同打造粤港澳大湾区，建设世界级城市群。构建以粤港澳大湾区为龙头，以珠江-西江经济带为腹地，带动中南、西南地区发展，辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带。

在 2016 年 4 月正式发布的广东省“十三五”规划中，“粤港澳大湾区”被多次提及。第十章“促进深度融合形成粤港澳合作新局面”中，第一节标题即为“打造粤港澳大

湾区”。随后，用近千字的篇幅论述建设世界级城市群、推进粤港澳跨境基础设施对接，加强粤港澳科技创新合作三方面的内容。其后的两节内容，分别从推进粤港澳服务贸易自由化、共建粤港澳优质生活圈的角度继续部署粤港澳合作发展工作。

2016年12月，珠三角湾区城市群规划的编制被提上日程，国家发改委下发《关于加快城市群规划编制工作的通知》，珠三角湾区与海峡西岸、关中平原、兰州-西宁、呼包鄂榆几个城市群一起被列为“跨省级行政区域城市群”。虽然名为“珠三角湾区城市群”，但当时据发改委介绍，将把香港、澳门与珠三角九市作为一个整体进行规划。

今年1月，广东省两会上，马兴瑞在作《政府工作报告》时提出，携手港澳推进珠三角世界级城市群和粤港澳大湾区建设。“粤港澳大湾区城市群要和洛杉矶、纽约、东京湾去比”，在3月的全国两会上，马兴瑞说，相信粤港澳“能在世界大湾区竞争中冲得更快一些、更强一些”。

2017年3月，全国两会。李克强总理作政府工作报告，“粤港澳大湾区”在论述港澳问题时被正式提出，并被细化至“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。

至此，粤港澳大湾区被纳入中央顶层设计。

现状大湾区时代来临硬软件均需升级

虽说“粤港澳大湾区”在最近两年才“热”起来，但CEPA的成果一直在延续。特别是随着几个补充协议的签订，至2014年底，广东省率先与港澳基本实现服务贸易自由化，2016年，内地全境与香港、澳门均基本实现服务贸易自由化。

而粤港澳连通、合作的许多基础工作，也已进行多年。其中，交通工程成效最显著。十几年来，从珠江口东岸去往珠江西岸，陆路交通除了绕行广州市区，只能走虎门大桥这个“华山一条路”。时至今日，连通珠江口东西岸的几项大手笔路桥工程已在建或即将开工，交通“硬件”上的提升或将成为粤港澳大湾区收到的第一份大礼。

像开建8年、横贯珠江口东西岸的“超级工程”港珠澳大桥，目前已进入最后的冲刺阶段，年底前将具备通车条件；承担着缓解虎门大桥拥堵重任的虎门二桥项目也进展顺利，最快将于2019年建成通车；争议多年的深中通道也将于今年全面开工建设岛、隧主体工程。

“硬件”之外，多方合作机制、改革权限等“软件”需求，也迫在眉睫。呼声最高的是粤港澳高层沟通机制，即一年一度的“粤港合作联席会议”“粤澳合作联席会议”。这两个联席会议，分别从1998年、2003年开始运行，由粤港、粤澳两地行政首长共同主持，进行贸易、经济、基建、运输、道路、海关旅客等事务的协调，其下会根据项目需要设专责小组。如港珠澳大桥、广珠轨道交通等基础设施项目，都是在这个机制下进行的协调运作。像2008年，珠海、澳门就在粤澳合作联席会议框架下成立了珠澳合作专责小组，迎接港珠澳大桥时代的到来，并探讨协调横琴开发、珠港机

场合作等。

联席会议协调的也不光是大项目，合作事项还遍及各种领域。例如，2014年的粤港联席会议确定的重点工作任务就有100项，2016年粤港联席会议上，单是签署的合作协议或合作意向书就有9份，涉及到自贸区建设、医疗、环保、食品安全、旅游、海事，以及“一带一路”建设等多个方面。

粤港澳大湾区规划升级后，对协调机制、改革权限的更高层需求被提出。广东省发改委主任何宁卡在今年“两会”上即针对此点提出建议：在国家层面研究建立粤港澳大湾区建设协调机制，统筹研究解决粤港澳大湾区合作发展重大问题，协调落实重大合作事项。

未来“一国两制”下的全面合作实践

有观察人士认为，国家规划建设粤港澳大湾区城市群，标志着继京津冀、长江经济带之后，粤港澳大湾区正式成为又一个国家战略。三地中，京津冀一体化重“疏通”，政治属性更浓。长江经济带重“保护、转型、城镇化”，而粤港澳大湾区重“对外开放”。

观察人士认为，在全球贸易保护主义抬头的背景下，提出规划建设粤港澳大湾区城市群，说明中国始终重视对外开放，期望粤港澳这一区域能够打破现有行政地域壁垒，实现更为便利的要素流动、更为开放的经济模式、更为理想的产业分工、更为优美的人居环境，从而在国家对外开放战略格局中发挥更大作用，成为21世纪海上丝绸之路的关键支点。

无论外界如何解读分析，毋庸置疑的是，粤港澳大湾区时代的来临，意味着粤港澳区域合作，进入了深化升级阶段。向世界级湾区的对标，也意味着粤港澳区域合作面临更大的挑战。

粤港澳大湾区城市群覆盖了广东省9座城市——广州、深圳、东莞、珠海、佛山、江门、惠州、中山、肇庆，以及香港、澳门两个特别行政区。这11座城市分属不同关税区，有不同的法律和行政体系，将它们作为一个“城市群”来进行统筹规划，意味着，粤港澳大湾区城市群规划将要在“一国两制”平台下进行许多全新的“跨制度”尝试。

这种尝试虽然在经贸领域已积累了经验，多项基建方面、深度合作的尝试也已开展，但城市群规划显然涉及面更加广泛。就像香港特首梁振英所言，粤港澳大湾区城市群发展规划不只是城市、土地利用的规划，还包括经济和社会发展的规划。

当前，粤港澳大湾区城市间在交通规划一体化、新兴产业错位发展、土地和资源集约利用、生态环境共治、公共服务同城化等方面，也如省发改委主任何宁卡所言，尚面临协调难题，在营商环境、国际影响力等方面也还有相当差距。

与此同时，粤港澳大湾区内部，有一些“分量”相当差距不大的城市、港口和空港，它们呈现出“多极”的均衡化态势，这其实也反映出粤港澳大湾区聚合力相对较

弱的现实。如何做到区域协同、集聚发展，亦是不少观察者关心的问题。

目前，香港正在向珠三角积极靠近。本月 19 日至 21 日，香港特首梁振英将率团访问珠西城市群，陆续到访广州、珠海、中山、佛山、江门、肇庆等地，了解各市在基础建设、城市规划和创新科技等方面的最新发展，并与各市领导会面。

据梁振英透露，目前粤港澳大湾区规划工作十分紧凑，国家发改委计划今年 10 月前完成规划，港府将于 6 月底前要向发改委提出意见，本届特区政府与国家发改委在不断商讨，香港与广东如何进一步加强合作。

未来，香港、澳门将为珠三角带来什么？珠三角又能为港澳带来什么？粤港澳大湾区将走向何方？我们拭目以待。

光明日报:打造粤港澳大湾区城市群的三个抓手

《光明日报》2017-03

中山大学粤港澳发展研究院 徐世长

今年，粤港澳大湾区首次被写进《政府工作报告》，这是继 2016 年 3 月印发《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》以来，国务院对泛珠三角区域打造更高水平、更高能级的“世纪性”战略着力点。精准发力打造粤港澳大湾区世界级城市群，需要抓好“一个核心”“两个突出”“三个协同”，秉持制度创新、双向开放、共享发展的理念，开拓大视野、打造大平台。

一个核心：制度兼容“开小门”。经济全球化带来的要素自由流动，特别是高端要素的区域性聚集特征明显。国际成熟的湾区经济城市群（东京湾区、纽约湾区、旧金山湾区）不仅在经济发展层面具有世界级水准，而且在制度设计与要素自由流动方面展现出巨大的吸引力和创造力。“一国两制”是我国处理港澳与内地关系的制度典范，CEPA（内地与香港、澳门签署的《关于建立更紧密经贸关系的安排》）及其补充协议十、广东协议、服务贸易协议代表了当前内地与港澳市场双向开放的最大程度，具有不可替代的影响力。但“大门开小门不开”“专业标准与规制不兼容”“人才进得来留不住”等制度性障碍依然存在，港澳在对接国际市场、输出专业服务方面具有优势，可以形成“港澳标准+内地市场”的联动机制，携手共建粤港澳大湾区，进而提升湾区经济的价值链层级，助推世界级城市群的形成。

两个突出：突出民营经济影响力，突出法制化、国际化、便利化营商环境。民营经济一直是珠三角地区最活跃的市场主体，作用巨大，局限也很明显。打造粤港澳大湾区的世界级城市群，必须有相应的世界级民营企业、民营品牌做先锋，开展经济、文化、社会等领域的广泛交流。此外，世界级的城市要有世界级的营商环境相匹配。大湾区在营造法制化、国际化、便利化营商环境方面还有很大提升空间，未来要把营商环境的优化和提升放在更突出的位置，增强湾区经济发展的“软实力”，并产生辐射带动作用。

三个协同：粤港澳主权财富管理协同、三大自贸片区功能协同、大湾区建设与

“一带一路”战略协同。首先，参照新加坡淡马锡模式，组建中国特色的主权财富运营管理机构。成立“主权财富联合管理基金”，一方面能够利用港澳对接国际财富市场的标准和产品优势，开展国际合作与运营；另一方面可以调动内地资本参与国际化产业并购、金融制度与产品设计，增强国际化资本运营能力，吸取风险防范与管理经验，有利于实现粤港澳主权财富同心同力，彰显中国力量。其次，当前的三大（前海、南沙、横琴）自贸试验区制度创新取得了阶段性成果，但联动性、协同性仍然不强，常常导致要素价格扭曲和市场资源重复配置。应思考如何实现“三区联动”，做好发展定位，利用联合的力量，抱团改革，集群创新。最后，大湾区城市群的国际影响力，要注重与“一带一路”建设相协同。广泛链接“一带一路”国家开展经贸、文化交流，与发达经济体建立紧密的直接联系，发挥“国际指挥中心、国际配置中心、国际城市客厅”的角色功能，提升世界级城市影响力。

粤港澳大湾区世界级城市群的战略目标，有利于提升珠三角区域的整体国际竞争力；有利于提升服务“一带一路”的功能能级；有利于增强国家经济、文化外交话语权与规则制定权。

人民日报海外版:为珠三角融合建言献策代表委员热议粤港澳大湾区

区

《人民日报海外版》2017-03

国务院总理李克强在政府工作报告中提出，要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升其在国家发展和对外开放中的地位与功能。报告公布后，来自粤港澳的代表委员们纷纷热议粤港澳大湾区城市群的规划及定位，为珠三角地区的融合发展建言献策。

全盘统筹系统规划

“粤港澳地区各有优势，深化合作将可取长补短，相得益彰。”全国政协委员、香港中华总商会会长蔡冠深受访时表示，粤港澳大湾区的进一步发展需要统筹规划，破除“一亩三分地”的思维，进行更好的设计。

全国政协委员、澳门万国控股集团董事局主席刘雅煌指出，可考虑建立粤港澳大湾区基础设施建设统筹协调机制，打破分制管理思维、提高基建效率、避免重复建设。具体而言，制定港珠澳大桥综合开发规划时间表、聘请第三方团队评估监督，保证规划的顺利制定和实施。

“我认为对大湾区城市群发展需要进行全盘规划研究，实现各地区优势互补。希望能够切切实实地研究大湾区每一个城市在国家的发展方面如何作出更大的贡献，看清楚每一个城市优势在哪里。”全国人大代表、香港立法会议员刘健仪强调，希望香港在国家的经济战略方面能够扮演更积极的角色，更好地配合其他城市，为国家作出更大贡献。

而在科技方面，全国人大代表、腾讯公司董事会主席马化腾表示，粤港澳地区是世界重要的科技产业、金融服务业、航运物流和制造业中心，拥有较完备的创新链、产业链和供应链，可实现“一条龙”创新过程。他建议，设立粤港澳科技湾区常态化合作机制，共同制定三地科技创新政策。

产业协作资源共享

在小组讨论和采访中，许多代表委员都提到，粤港澳大湾区城市群的发展需要在产业方面更有协作性，通过资源共享整体提升竞争力。

全国人大代表、广东省发改委主任何宁卡发言时指出，建设粤港澳大湾区需要合作打造全球科技创新平台，培育利益共享的产业价值链，打造具有国际竞争力的现代产业先导区，并培育金融合作新平台，扩大内地与港澳金融市场要素双向开放与联通。

有代表委员指出，粤港区域经济合作可以先从高科技产业着手，日前港深两地决定在落马洲河套地区共同开发创新科技园区，开了一个好头。港区全国人大代表罗范椒芬表示，香港是国际化城市，具有较高基础科研水平，完善的法治和知识产权保护制度，有利于吸引海内外研发机构和高端人才。

蔡冠深委员表示，河套地区地理位置优越，港深可共同打造连接“深圳南山科技园—福田保税区—落马洲河套港深创新及科技园—古洞北科研发展区”的“跨境创新走廊”。与此同时，深圳福田保税区亦可发展成为科技产业的后勤和孵化基地，并加强与河套地区的交通联系，为科技人才提供优质的生活配套服务。

“此外，我也建议三地可探讨在澳门填海区共同建设港澳珠合作园区，以高增值生物制药、研发创新发展等为主，再借着三地产业进行协作，培育形成优势互补、分工合理、布局优化的国际一流高科技创新产业集群。”蔡冠深说。

便利生活更加优质

粤港澳地区语言相通、习惯相似，近年来由于交通的改善及通关手续的便捷，实际上许多人已经能够做到“双城记”的生活，做到“上班去港澳，下班回广东”。因此，代表委员们强调粤港澳大湾区城市群要让在这片区域工作、学习、生活的人有一种共同的归属感，不仅享受便利生活，还要享受优质生活。

何宁卡代表表示，共建大湾区优质生活圈，要以改善社会民生为重点，打造国际化教育高地，完善就业创业服务体系，促进文化繁荣发展，共建健康湾区，推进社会协同治理，把粤港澳大湾区建成绿色、宜居、宜业、宜游的世界级城市群。同时，加强基础设施互联互通，形成与区域经济社会发展相适应的基础设施体系，重点共建“一中心三网”，形成辐射国内外的综合交通体系是题中之义。

另有部分代表委员认为，粤港澳应积极探索广深港高铁“一地两检”的可行性。比如香港斥资 800 多亿港元建造广深港高铁香港段，如广深港高铁不能实现“一地两检”，高铁在通关时效上将有所影响。

此外，全国人大代表、澳门镜湖医院名誉顾问梁玉华提出，鉴于目前在广东省就业、就学、养老的居民日益增多，期待尽早出台满足两地共同需求的对接政策。全国人大代表、香港中旅国际投资有限公司副主席卢瑞安说，包括粤澳在内的大部分游客赴港仍是“买买买”，香港旅游尚待持续开发。实际上，大屿山、西贡等地拥有丰富的自然旅游资源，特区政府虽已在绿色旅游、邮轮旅游方面迈出脚步，但还需“想办法”来满足未来需求。

一带一路研究

“一带一路”战略背景下的粤港澳大湾区文商旅融合发展

黄晓慧等

《华南师范大学学报(社会科学版)》2016-04

“一带一路”战略背景下，粤港澳经贸合作已上升为国家战略。随着 CEPA 协议的深入实施和广东自贸试验区的成立，尤其是《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称《十三五规划纲要》)的出台，打造粤港澳大湾区国际都市圈的时机已成熟。进一步落实粤港澳间签署的各项双边协议，开启粤港澳更紧密合作，携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群，将有助率先形成南粤海疆最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域。鉴于国际都会圈的形成与旅游产业的发展具有非常高的相关度，充分利用各种国家政策及三地双边协议以及粤港澳政府间的合作框架协议的叠加优势，思考、研究和谋划“一带一路”框架下的粤港澳大湾区文化、商业、旅游的融合发展机制，提出具有可操作性的政策措施，是本文的立意与要旨。

一、培育大湾区国际都会圈旅游目的地意义重大

粤港澳大湾区商业文化鼎盛，旅游合作发展的重点是三地共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地，即依托粤港澳三地毗邻的地理优势和发达的经济优势建立起来的，拥有特色鲜明的旅游吸引物，完备的公共基础设施和配套的“行游住食购娱”服务要素，能满足国际旅客休闲、商务和其他目的等多种需求，具有吸引、招徕和接待各类旅游者的综合能力的城市群地域。

(一)发挥粤港澳大湾区文商旅产业集聚优势，对接“一带一路”战略

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设”。这不仅是出于发展经济的考虑，也是出于地缘政治稳定的考虑。具有悠久历史的海陆“丝绸之路”是贸易之路，也是“对话之路”，更是和平崛起之路。海陆“丝绸之路”蕴含丰富的文化旅游资源，且旅游业作为一项快速发展的服务型产业，其开放程度、创新程度及与国家的政治经济文化的关联程度都非常高。旅游合作能避开政治意识形态差异，克服地缘政治影响，更容易达成共识，有效促进互信与文化融合，不失为稳定区域社会政治经济的一剂柔性良方。

“21世纪海上丝绸之路”的战略构想蕴藏了无限的机遇“一带一路”国家战略提出后，各省市积极响应，从历史文化研究、遗迹遗址申遗、基础设施合作、金融外贸合作等方面展开了诸多实践。海上丝绸之路建设具有文化、经济、政治多维度意义，其发展需要抓手，需要基地，需要龙头。就广东地理位置而言，‘海上丝绸之路’蕴含着丰富的文化旅游资源，其独具特色的旅游产业“金矿”亟待发掘。

《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》方案明确提出，要“充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴、福建平潭等开放合作区作用，深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”。这为粤港澳合作提出了非常具体的目标。粤港澳大湾区商业文化鼎盛，三地共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地既是文商旅融合发展的抓手，也是对接国家“一带一路”战略的龙头基地。从发达国家的经济发展看，美国纽约和日本东京等全球知名的国际都会圈，其旅游业无论是在国际游客的人数、占比、来源、消费能力，还是旅游产品、文化氛围、配套建设、旅游公共服务以及管理水平等，均处于世界旅游业的前沿，引领全球旅游的发展趋势。广东作为海上丝绸之路的排头兵，借此战略契机，通过与港澳共同构建国际都会圈世界旅游目的地，将旅游业打造成为广东建设。“21世纪海上丝绸之路”的先导产业，必将带动其他产业的发展，全方位实现与国家战略的有效对接。

(二)发挥各种政策及双边协议的叠加优势，提升三地旅游合作层次

《十三五规划纲要》重申：“支持港澳参与国家双向开放，“加大内地对港澳开放力度，推动内地与港澳关于建立更紧密经贸关系安排升级”“加深内地同港澳在社会、民生、文化、教育、环保等领域交流合作，“支持共建大珠三角优质生活圈，加快前海、南沙、横琴等粤港澳合作平台建设。支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设。”广东自贸区就是以‘先行先试’的政策“打造粤港澳深度合作示范区”。这些政策在实施中产生叠加优势，有助于进一步拓展粤港澳三地文商旅合作的广度和深度，提升区域旅游合作层次，实现区域旅游空间结构演变和区域旅游经济的协调发展。区域发展，旅游先行。广东“自贸试验区是在《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》框架下实施对港澳更深度开放”，其政策红利是“在自贸试验区推动与粤港澳商贸、旅游、物流、信息等服务贸易自由化相适应的金融创新”粤港澳合作培育国际都会圈世界旅游目的地，使之成为自贸区旅游业对外开放的新高地，有助充分发挥粤港澳三地的地理位置优势和旅游产业集聚优势，加快旅游基础设施的完善，提高旅游服务业供给、竞争能力，带动商贸、物流、信息等与旅游密切相关领域的发展。同时，三地国际都市圈旅游资源的整合也有助于建立一个市场反应灵活的金融体系，紧密粤港澳三地之间的联系，并进一步推动服务贸易自由化。

后金融危机时代，全球旅游市场的重心逐渐向亚太地区转移，为粤港澳大湾区

旅游产业的发展带来前所未有的机会。粤港澳大湾区地处中国南大门，毗邻东南亚，是中国经济最发达、最有活力的都市群，同时也是世界第三大都市群。在经济规模上，粤港澳大湾区都市圈相当于长三角的 1.2 倍，可望崛起成为辐射中国南方地区和东盟的亚太旅游中心，甚至媲美纽约和东京两大国际都会圈世界旅游目的地。广东在旅游总收入和接待游客人数方面常居第一，已形成珠三角甚至泛珠三角的旅游产业龙头。进一步发挥国家政策、三地双边协议以及粤港澳政府间的合作框架协议的叠加优势，借助港澳的国际知名度，整合粤港澳三地旅游资源，必将加速粤港澳大湾区国际都会圈的文商旅融合。在粤港澳区域经济一体化加速的背景下，粤港澳大湾区世界级旅游休闲度假地的雏形已经显现，亚太抽区的旅游中心可以期待。

（三）推动供给侧改革政策措施有效落地，促进广东省内经济均衡发展

广东经济增速从高速转为中高速，尤其是工业整体增速的降低，使得旅游业、文化服务业以及创意产业对消费的支配作用越来越明显。供给侧改革是从规模导向转向结构导向的改革，尽可能提高供给体系的质量和效果是改革的目标。在广东供给侧改革的过程中，集文旅商于一体的旅游产业可以发挥重要作用。总体而言，供给侧改革势必形成大批劳动力的释放，而旅游业是缓解就业的重要领域。供给侧改革、扶贫攻坚，扩大乡村消费，旅游是龙头，乡村旅游的发展势必成为下一步发展的重头戏。供给侧改革、国际消费扩大、世界资源配置，旅游同样首当其冲。

粤港澳共同培育大湾区国际都会圈旅游目的地，对广东供给侧改革有助推作用，主要体现在三方面：一是有助广东供给侧改革政策措施的有效落地；二是有助推进广东旅游业自身的供给侧改革；三是有助广东旅游业再创新优势、再上新台阶。粤港澳大湾区国际都会圈能将广东内地市场与海外国际市场很好地联系起来。例如，通过共同打造长短多条创意海陆国际精品“21 世纪海上丝绸之路”旅游线路，对内可衔接广东省八条“海上绿道”，将旅游范围推广到广东的内陆纵深腹地，将粤东西北的各个景区纳入“海上丝绸之路”旅游线路中，形成“黄金旅游带”，有助推动粤东西北经济发展及广东振兴粤东西北战略的实施。对外可提高广东旅游的文化内涵、文化品位和文化形象，扩大广东沿海各个城市在国内外的影响，提升对外开放的水平，并可使广东近年来努力推行的邮轮旅游得到实质性发展，引领广东邮轮市场稳步走向国际市场。

二、共建大湾区国际都会圈旅游目的地尚有障碍

粤港澳地缘相近、人缘相亲、语言文化同源，合作历史悠久。就旅游产业而言，三地旅游资源优势互补，旅游合作基础稳固，关系良好，成绩有目共睹。但是，在旅游吸引力方面，粤港澳因各自为政，尚未形成拳头产品，与京津冀、长三角城市群相比仍有一定差距。由于体制方面的原因，粤港澳大湾区要成为国际都市圈亚太旅游中心，尚有一些障碍需要克服。

（一）“一国两制”下的刚性约束，形成三地旅游合作瓶颈，有效突破取决于

制度层面的合作

内地与港澳地区是“一国两制”，实行两种社会制度。以法律的角度观之，港澳在国际法意义上具有相对的独立性，与内地分属三种不同的法律体系、三个独立的关税区。尽管港澳与内地达成了更紧密经贸关系的安排，但在协调三方利益关系时还是以国际经贸惯例准则处理。作为三个独立的市场体系，在经济制度、行政体制、财政体系、货币发行制度以及经济发展规划的制定等方面都完全独立，公民权利、生活方式、意识形态等方面也差异较大。反映到粤港澳区域旅游合作方面，首先三地间的出入境管制就是阻碍旅游者愉快、便利地流动的最大制约，更不用说其他的实质性合作。此外，近年来内地自由行访港旅客激增，低价购物团的违规操作，导致生活方式、消费观念不同的三地居民之间摩擦和冲突事件时有发生。更因政治纷争，使旅游纠纷演变成社会矛盾，积怨未能及时疏缓，对立情绪日益加深，损害了三地旅游的良好合作和健康发展。

在制度建设层面，避开体制和社会意识形态上的差异，以广东自贸区的建设为突破口，借助自贸区自身体制机制和政策的创新，破除产业准入后的隐形壁垒和政策障碍，纵深拓展粤港澳旅游业合作范围。一是加快推进珠海横琴、广州南沙、中山翠亨和江门大广海湾经济区等重点合作平台建设；二是加快推进广珠城轨延长线、澳门至横琴轻轨及游艇自由行等跨境基础设施和重点项目建设。通过这五个地方的试点合作产生示范效应，“以点带面”提升粤港澳旅游合作水平。

(二)“一国两制”下的行政差异，导致三地旅游实质合作进展缓慢，有效突破取决于具体项目的实施

中国行政区划经济体制的痼疾是行政割据、条块分割、重复建设、恶性竞争。行政区划主导下的旅游管理使得“珠三角”区域自身的旅游合作进展缓慢，培育跨体制的粤港澳大湾区国际城市经济圈就更加困难。迄今为止，粤港澳三地的旅游合作框架协议签署了很多，但一些合作内容仍停留在纸面上，没有真正落地。粤港澳三地的旅游合作囿于地方偏域性思维，没有从国家战略的高度和层面全方位思维如何优化区域旅游合作的政策环境和服务环境。例如，探索开放部分航权，支持和鼓励增开国际航线以及简化签证手续，等等。此外，粤港澳三地的旅游合作协议制定的条款措施，内容零散不成体系，一些措施更是被动性应付，临时性色彩浓厚，缺乏长期性和稳定性。而且，就广东本身而言，各城市经济发展很不平衡，粤东、西两翼沿海和北部山区旅游资源虽然丰富，但开发不足。总体而言，粤港澳三地在旅游发展水平上存在较大差异，在互认优势互补上尚存分歧，如何平衡各自的市场经济利益，实现差异互补，是粤港澳旅游合作的一大难点。

在实施层面，从具体旅游合作项目设计方面进行突破，推动粤港澳旅游合作进入实质性发展阶段。一是将游艇邮轮等高端旅游作为合作的重要突破口。依托港澳地区成熟的游艇产业基础以及珠三角丰富的游艇旅游资源，加快游艇自由行的试点

建设。同时，积极协调筹备跨区和跨国的“21世纪海上丝绸之路”精品邮轮旅游线路。二是针对广东省内旅游发展不平衡的问题，重点突破省内交通瓶颈，推进粤港澳大湾区旅游线路向省内纵深发展。同时，加大投资粤东西两翼沿海城市的邮轮母港建设，发展邮轮、游艇旅游。

三、对策建议

旅游产业自身的经济效益以及对国民经济的关联带动作用，使得跨区域的旅游合作与发展越来越受到重视。随着粤港澳合作被纳入国家战略以及三地一体化合作的纵深拓展，粤港澳合作培育国际都会圈世界旅游目的地行动计划迎来了天时地利人和的跨越式发展阶段。粤港澳三地应抛开体制等一切不利因素的影响，抓住国家“一带一路”战略的大契机，发挥优势，共同培育粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地。

(一)阶段推进实现工作目标，创新品牌凸显滨海主题

粤港澳三地共同培育打造的“粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地”是一项跨法律制度、跨行政区域的系统工程，不可能一蹴而就，适宜阶段性推进六大具体工作目标：一是旅游产业国际领先；二是整体品牌影响力巨大；三是客源国际化特征明显；四是旅游产业联动发展；五是区域内一体化融合发展；六是区域外产业辐射面广。根据由点及面、突出重点的原则，具体的分阶段发展目标可分为三个阶段。(1)近期(2016-2020年)，以重点项目(如珠海横琴、广州南沙国际旅游特别合作区)为突破点，快速启动粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游一体化工作；共建区域旅游企业集团，引进欢乐海岸主题城市综合体大型项目，推出“一程多站”的旅游线路。(2)中期(2020-2025年)，全力打造南中国顶级游艇会和国际邮轮码头等项目，加快推进南沙国际邮轮母港的配套商业综合体建设。这是将南沙自贸区打造成国际航运中心、旅游休闲中心，实现粤港澳共建优质生活圈的重要一环。在此基础上，打造“粤港澳大湾区国际都会圈”整体旅游品牌，在全球范围内，形成超越“新马泰”的旅游品牌。(3)远期(2025-2030年)，区内真正实现旅游一体化融合，建成“粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地”，成为国际旅游合作和文化交流的重要平台。

具体而言，粤港澳可在主题乐园旅游、文化旅游、商务会展活动旅游、高端海洋旅游、海上丝绸之路旅游等方面开展强强联合，紧密合作，拓展整体旅游市场，合力打造具有世界影响力的国际旅游品牌，将粤港澳大湾区打造成为世界顶级海洋度假旅游休闲(商务)区。在产品方面，以滨海旅游产业园为龙头，带动周边和上下游，积极引进安曼、one & only、环球影城、六旗欢乐世界、乐高、Hello Kitty等特色品牌酒店和景区项目以及度假地产等。同时，通过发挥旅游客源地、侨乡资源大省的优势，提升珠三角旅游国际化水平，加强与福建、广西和海南的旅游合作，联动东盟海丝沿线国家，加强市场投资、项目招商政策扶持，简化出入境签证手续，通过“广东国际旅游文化节”“广东国际旅游博览会”等平台，共同打造“政府主导、

市场运作”的广东—东盟“21世纪海上丝绸之路”国际旅游合作圈。

(二)政府引导搭建合作平台，市场主导达成合作共赢

转变创新粤港澳的合作方式，由仅注重签订框架协议的纸面合作向将各项工作都落到实处的实质合作转变；由区域性的地方层面向国家战略层面的旅游区域合作转变；由原则、粗放、零散的条款措施式合作向整体性旅游系列政策推进的合作转变，为三地旅游合作开创新的局面。粤港澳三地政府可通过双边协议推出更有效的合作发展具体、详细的落地方案，积极主动改善旅游发展环境。一是推进粤港澳大湾区旅游的同域化，具体措施包括共同推进粤港澳大湾区旅游联票优惠、交通联程优惠、三地游艇驾照及拍照互认。二是推进粤港澳大湾区旅游管理的协同化，具体措施包括共同推进旅游市场联合监管、餐饮服务联合认证、从业人员资质互认和旅游公务人员轮岗交流。此外，就广东而言，可考虑研究出台更加优惠的旅游产业扶持政策，在土地、金融、税收、营销、人才培养及资金支持上为旅游产业一体化发展量身打造一套扶持方案。如鼓励旅游性贯彻执行144便利签证，争取72小时免签政策以及港澳便利通关政策。出台政策鼓励引导粤港澳大湾区休闲度假旅游业集群的投资建设，鼓励港澳有条件的旅游企业到广东投资，对于国有旅游企业加快整合步伐，组建若干个旅游集团，打造世界知名的旅游品牌。

粤港澳三地可以建设粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地为契机，加快旅游合作机制平台建设。一是成立粤港澳大湾区旅游发展联盟，加强三地旅游机构联系，吸纳三地旅游企业、组织加入，承担行业自律和行业间交流职能，减少政府对旅游市场经营主体的直接干预。二是建立一个整合多方资源、聚集跨界人才的专家智库，为政府、旅游企业等各类参与主体搭建协同发展平台。三是共建国际都会圈旅游专业人才培养体系，为区域内各种层次的旅游从业者提供高水平、系统化、特色化的人才培训服务。具体细节方面，三地可联合制定粤港澳大湾区都会圈世界旅游目的地旅游宣传推广方案，联合举行粤港澳大湾区国际都会圈旅游大型说明会，共同推介粤港澳大湾区串线旅游产品。轮值举办粤港澳大湾区国际都会圈旅游发展大会，统一旅游发展认识，整合区域内部旅游资源，推动区域内部基础设施建设，改善生态环境，提高接待服务质量，提升粤港澳大湾区国际都会圈旅游整体影响力。三地可联合拍摄“粤港澳大湾区国际都会圈”旅游宣传片，发布“粤港澳大湾区国际都会圈”旅游发展白皮书，定期发布区域旅游发展的行业数据和发展计划，扩大区域旅游的整体影响力，树立专业领先的旅游业旗舰形象。

(三)市场运作整合旅游资源，错位发展打造创意精品

粤港澳三地旅游资源的整合需要以资源区划为着眼点，以文化因素为主线，以交通环境为纽带，重新组合与调整现有的旅游资源格局，研究旅游资源的内部联系，创新旅游产品，形成产业聚集。三地各有自身旅游优势，适宜采取错位发展的战略，形成良性竞争。香港继续发挥“世界购物中心”的优势，吸引全球游客前往

进行购物体闲旅游; 澳门在转型中应以建设世界级旅游度假地为核心, 将自身打造成为休闲娱乐博彩购物为一体的世界顶级度假胜地; 广东则利用自身的山水自然生态优势和历史文化优势, 积极发展生态体闲旅游、航空立体旅游、海洋海岛旅游、地方特色文化旅游以及温泉旅游等, 与港澳错位发展、形成差异化互补, 丰富整个粤港澳大湾区国际都会圈世界旅游目的地的旅游产品体系。

具体融合措施有三个方面。一是广东应加快建设东西向的汕头一湛江高速公路, 尽早通车广州一湛江高铁, 增加广州一潮汕高铁直达车次, 加 J 决直通梅州高铁建设, 早日贯通港珠澳大桥。大力发展支线机场, 开辟国内外大城市经停广州和深圳抵达湛江、梅州、揭阳机场的航空线路。完善广东轨道交通, 提高国内外游客在广东旅游的可达性与便利性。二是加强游艇邮轮消费者的行为研究, 实行游艇邮轮消费人群市场细分, 培育如美国和加拿大那样的体闲消费度假旅游业群, 形成游艇邮轮主题产业集群比较优势。在推动粤港澳大湾区游艇双向自由行的同时, 融合游艇建设和海岛高端酒店建设, 大量推出“非观光”性质的海洋旅游体验活动, 共建一批如欧美的“一站多程”式海洋文化体验旅游基地, 打造具南粤特色的世界级海岛旅游度假胜地。三是加快邮轮母港建设, 延长传统的从港澳出发的邮轮线路, 筹备从广州、深圳、汕头、惠州、湛江等地出发的“新丝绸之路”或“重走郑和下西洋”等跨区和跨国线路的远洋旅游产品。

服务“一带一路”政策沟通的 粤港澳大湾区联动发展研究

艾德洲

《当代经济管理》2016-11

“一带一路”战略标志着中国从参与全球化到塑造全球化的态势转变(王义桅、郑栋, 2015), 推进“一带一路”建设符合中国与沿线国家的长远利益(卢锋, 2015), 然而政策共识的缺乏和政策沟通的滞后将成为此角色转变的重要掣肘。2015年3月28日, 国家发展改革委员会、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(简称《愿景与行动》), 《愿景与行动》明确提出, 沿线各国资源禀赋各异, 经济互补性较强, 彼此合作潜力和空间很大。以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容, 重点加强合作。政策沟通方面, 沿线各国可以就经济发展战略和对策进行充分交流对接, 共同制定推进区域合作的规划和措施, 协商解决合作中的问题, 共同为务实合作及大型项目实施提供政策支持。林民旺((2015)指出, 印度对“一带一路”的意图表现出强烈担忧, 这一观点也在中山大学南亚问题研讨会上得到了圣雄甘地的嫡孙 RajmohanGandhi 的证实。作为重塑中国外交角色的重要战略, 以政策沟通达成政策共识, 实现习近平总书记提出的“一带一路”沿线国家共同建设的愿景意义重大。

一、政策沟通的基本内涵

习近平同志在 2013 年 9 月访问哈萨克斯坦时，发表演讲，在谈及“丝绸之路经济带”的政策沟通时提出，丝绸之路经济带的建设要以点带面，先从以下方面开展：“第一，加强政策沟通。各国可以就经济发展战略和对策进行充分交流，本着求同存异原则，协商制定推进区域合作的规划和措施，在政策和法律上为区域经济融合‘开绿灯’……”习近平同志把政策沟通放在了第一位，政策和法律都要围绕区域经济融合开展，可见在“一带一路”建设中政策沟通是首要的保障，只有政策沟通好了，才能实现国家间的合作，促进合作的深化。

政策沟通的指导方针包括：政策沟通是“一带一路”沿线国家深度合作的重要基础。加强政策沟通是“一带一路”建设的重要保障。其内容重点是实现国家经济发展战略和对策的交流沟通，没有涉及安全领域以加强政府间合作，积极构建多层次政府间宏观政策沟通交流机制为政策沟通的实现路径。深化利益融合，促进政治互信，达成合作新共识是政治沟通的主要目标。

政策沟通的实施主体包括：最主要的是政府间的宏观政策沟通交流，这是最有效的政策沟通主体然而，影响一国政策的行为体还包括智库、媒体和跨国公司。因此沟通主体的层次应当扩人。首先是构建多层次政府间的政策沟通，包括中央政府之间的政策沟通、各部委之间的政策沟通、地方政府之间的政策沟通。其次是智库与智库之间的沟通交流。智库对国别的研究比较深入，两国智库之间的沟通交流能够推动政策的沟通。最后是媒体之间的沟通交流。针对国家政策的报道和宣传需要共同努力，政策沟通主体可以选择沟通的渠道、内容。政策沟通的具体路径包括：经济政策沟通对接发展道路，沟通区域合作；道路政策沟通确保道路设施建设；文化政策沟通，确保文化交流，民心相通；贸易政策沟通，确保贸易的顺利开展和互利共赢；货币政策沟通，提高共同应对经济风险的能力。政策沟通一是通过信息的传递、信息的接受等环节促进政策的科学化，提高政策的有效性。二是通过政策沟通宣传和解释本国的国家意图，增强国家间的互信，推动区域合作进展。三是通过政策沟通，推进“一带一路”其他方面的互联互通。因此，要保障政策沟通的及时性与有效性，同时也要确保不同层次、不同领域、不同方式的政策沟通。

二、粤港澳大湾区助推政策沟通的优势

目前“一带一路”国家政策沟通方面存在的主要问题有三方面：沟通主体的主动性不足；国家互信有待提升；政策沟通不及时。主要原因包括：“一带一路”沿线国家人多是发展中国家，国家自身建设存在诸多不确定因素，国内法律不健全、贸易水平低、贸易壁垒多；“一带一路”国家的社会制度、语言差异和文化差异较人所致（孙力、2016）；某些“一带一路”沿线国家政治形势复杂，存在恐怖主义土壤、民族分裂势力与宗教极端势力的阻挠和破坏等问题（见表 1）

表 1 21 世纪“海上丝绸之路”国家语言及宗教一览

国家名称	政治体制	官方语言	宗教信仰	备注
1 文莱	君主专政	马来语	伊斯兰教、佛教、基督教、道教	资源丰富
2 印度尼西亚	总统共和	印尼语	伊斯兰教、基督教、天主教	-
3 菲律宾	总统共和	菲律宾语	天主教、伊斯兰教、基督教	-
4 马来西亚	君主立宪	马来语	伊斯兰教、佛教、印度教、基督教	-
5 新加坡	议会共和	英语、马来语等	佛教、道教、伊斯兰教、基督教	-
6 柬埔寨	君主立宪	高棉语	上座部佛教	-
7 老挝	人代会	老挝语	上座部佛教	社会主义
8 缅甸	总统共和	缅甸语	上座部佛教	-
9 泰国	君主立宪	泰语	上座部佛教	亲近
10 越南	人代会	越南语	上座部佛教、天主教、和好教、高台教	社会主义
11 孟加拉	议会共和	孟加拉语	伊斯兰教、印度教、佛教、基督教	农业国
12 印度	议会共和	英语	印度教、伊斯兰教、锡克教	威势
13 巴基斯坦	半总统共和	乌尔都语	伊斯兰教	亲近
14 马尔代夫	总统共和	迪维希语	伊斯兰教-逊尼派	-
15 斯里兰卡	总统共和	僧伽罗语	佛教、印度教、基督教、伊斯兰教	-
16 伊朗	总统共和	波斯语	伊斯兰教-什叶派	-
17 伊拉克	议会共和	阿拉伯语	伊斯兰教-什叶派	-
18 巴林	二元制君主立宪	阿拉伯语	伊斯兰教-什叶派	-
19 科威特	君主专政	阿拉伯语	伊斯兰教	-
20 阿曼	君主专政	阿拉伯语	伊斯兰教	-
21 卡塔尔	君主制	阿拉伯语	伊斯兰教-逊尼派	-
22 沙特	君主专政	阿拉伯语	伊斯兰教-逊尼派	-
23 阿联酋	酋长共和	阿拉伯语	伊斯兰教	-
24 科摩罗	联邦制	科摩罗语	伊斯兰教	-
25 吉布提	总统共和	法语	伊斯兰教	-
26 埃及	总统共和	阿拉伯语	伊斯兰教、基督教	-
27 厄立特里亚	总统共和	英语、阿拉伯语	东正教、基督教、伊斯兰教	农业国
28 肯尼亚	议会共和	斯瓦西里语	基督新教、天主教、伊斯兰教	-
29 马达加斯加	总统共和	法语	基督新教、天主教、伊斯兰教	华人基础好
30 毛里求斯	议会共和	英语、法语	印度教、基督教、伊斯兰教	华人基础好

续表 1 21 世纪“海上丝绸之路”国家语言及宗教一览

国家名称	政治体制	官方语言	宗教信仰	备注
31 莫桑比克	总统共和	葡萄牙语	原始宗教、基督教、伊斯兰教	-
32 塞舌尔	总统共和	法语、克里语	天主教	华人基础好
33 索马里	总统共和	阿拉伯语	伊斯兰教	威势
34 南非	总统共和	英语、荷兰语	基督新教、天主教	-
35 苏丹	总统共和	阿拉伯语	伊斯兰教-逊尼派	已分裂
36 坦桑尼亚	总统共和	英语、斯瓦西里语	伊斯兰教、天主教、基督新教	农业国
37 奥地利	议会共和	德语	天主教	-
38 比利时	君主立宪	荷兰语、法语、德语	天主教	-
39 保加利亚	议会共和	保加利亚语	东正教	-
40 克罗地亚	议会共和	克罗地亚语	天主教	-
41 塞浦路斯	总统共和	希腊语、土耳其语	东正教、伊斯兰教	-
42 捷克	议会共和	捷克语	天主教	-
43 丹麦	君主立宪	丹麦语	基督教路德宗	-
44 爱沙尼亚	议会共和	爱沙尼亚语	基督教路德宗	-
45 芬兰	共和制	芬兰语、瑞典语	基督教路德宗	-
46 法国	半总统共和	法语	天主教	-
47 德国	议会共和	德语	基督新教、天主教	-
48 希腊	议会共和	希腊语	东正教	-
49 匈牙利	议会共和	匈牙利语	天主教、基督新教	-
50 爱尔兰	议会共和	英语	天主教	-
51 意大利	议会共和	意大利语	天主教	-
52 拉脱维亚	议会共和	拉脱维亚语	天主教	-
53 立陶宛	议会共和	立陶宛语	天主教	-
54 卢森堡	君主立宪	卢森堡语、法语、德语	天主教	-
55 马耳他	议会共和	马耳他语、英语	天主教	-
56 荷兰	君主立宪	荷兰语	天主教、基督新教	-
57 波兰	半总统共和	波兰语	天主教	-
58 葡萄牙	议会共和	葡萄牙语	天主教	澳人基础好
59 罗马尼亚	民主共和	罗马尼亚语	东正教	-
60 斯洛伐克	议会共和	斯洛伐克语	基督新教、天主教	-
61 斯洛文尼亚	议会共和	斯洛文尼亚语	天主教	-
62 西班牙	君主立宪	西班牙语	天主教	-
63 瑞典	君主立宪	瑞典语	基督教路德宗	-
64 英国	君主立宪	英语	英国国教、天主教	港人基础好

(一)针对以上问题,以粤港澳大湾区一体化助推政策沟通具有四方面明显优势首先是“一国两制”的制度多元化优势。纵观表1所示,21世纪“海上丝绸之路”沿线国家有社会主义制度、资本主义制度,有的国家处于农耕文明阶段,有的国家处于发达工商业阶段。众所周知,跨制度和跨发展阶段的政策沟通都受到制度互信的影响,粤港澳大湾区具有“一国两制”的制度多元化优势和发展阶段跨度人的优势,制度相近、发展阶段相近有助于发展理念的共融.这是加强政策沟通的重要基础。

其次是地缘政治优势。由于距离相对较近,粤港澳大湾区是距离东南亚、非洲等21世纪“海上丝绸之路”沿线区域最近的中国发达地区,以非洲为例,国内与非洲通航的主要口岸集中在广州白云国际机场。地理因素促使沿线国家人流、物流往来更加频繁,这是地缘政治优势的重要基础;与此同时,香港和澳门地区曾经长期被英国和葡萄牙行政管辖,作为“飞地”,其政策沟通和政治互信具有良好的基础,这也为粤港澳大湾区助推政策沟通营造了良好的地缘政治优势。

再次是雄厚的智库优势,粤港澳大湾区作为国内经济较为发达、开放程度较深、综合实力较强的以市场经济为主导的先发地区,已经形成了智库辅助政府完成政策制定的趋势,一方面政府的专政现象在不断减少,另一方面智库成为了政策制定的参与主体。随着粤港澳大湾区各类智库的迅速发展,以“一带一路”沿线国家智库交流的方式深化政策沟通成为了沿线国家政策沟通的重要组成,这既保证了政策制定主体沟通的专业性和科学性,又可以避免政府间在政策沟通过程中产生不必要的摩擦,预留政策沟通余地。

最后是人才和语言储备优势,香港、澳门等地集聚了人量的欧洲来华工作人员,广州集聚了人量的阿拉伯人和非洲人口,粤港澳大湾区的现代服务业和先进制造业也集聚了人量的欧洲籍专业人员,香港大学、中山大学、广东广外语外贸大学等高校具有雄厚的英语、葡萄牙语、意大利语、西班牙语、德语、法语、阿拉伯语、泰语、印度尼西亚语等语言教学基础以及宗教学、神学和国际法教学基础,同时也集聚了人量的21世纪“海上丝绸之路”沿线国家来华留学人员,各领域人才和沿线国家相关语言储备优势较为雄厚。

三、粤港澳大湾区助推政策沟通的主要方式

第一,以多元化制度选择推进政治互信。制度互信是政策沟通与政策协作的重要基础,以香港、澳门等发达地区为节点联通英国、葡萄牙等21世纪“海上丝绸之路”沿线欧洲国家;以内陆地区城市为节点联通东南亚、南亚、非洲等21世纪“海上丝绸之路”沿线社会主义国家和农耕文明国家。以亲华、亲港澳地区的国家为支点,撬动21世纪“海上丝绸之路”沿线国家的政策协作,以粤港澳大湾区协同发展共同推动21世纪“海上丝绸之路”沿线国家的政策沟通。

第二,建立21世纪“海上丝绸之路”沿线国家联席会议制度,以国家间政治合作保障沟通基础。各人国之间的博弈对于沿线国家的政策选择具有重要影响,因此

我国应妥善处理同各国之间的关系，建立 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家联席会议制度，通过对话的形式深化政治互信，寻求同各国政策的利益契合点，共同推动区域的繁荣。在此过程中，针对领土争议和恐怖主义等问题，要增加国家间政治合作，在处理同周边国家领土、领海争议的过程中，要坚持“搁置争议，共同开发”的原则，以国家间政治合作保障政策沟通基础。

第三，以跨国企业深度合作拓展沟通空间。加强政策沟通一方面是维护世界稳定的人格局需要，另一方面也是深化各国贸易合作的现实需要。深化贸易合作的具体实现要依托跨国企业，同时跨国企业的深度合作也会提高政策沟通的频率，拓展政策沟通的空间。在“引进来”的过程中，服务跨国企业，优化营商环境，提升跨国企业的政策体验，参考 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家行业准入标准联合制定外资在我国行业准入标准有助于政策沟通的共融；在“走出去”的过程中，中国企业要主动参与市场竞争，依托广东丝路基金，帮助不发达地区建立公平公正的市场规则，以跨国企业合作的深度拓展各国政策沟通的空间。

第四，以跨地域的智库合作建立政策沟通口常联系。粤港澳大湾区推动沿线国家政策沟通要充分发挥智库的积极作用，通过香港大学、澳门大学、中山大学、广东外语外贸大学、深圳大学等平台，力争尽快搭建 21 世纪“海上丝绸之路”智库国际合作网络，不定期举办 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家民间智库政策研讨，积极组织和承办智库交流活动与此同时，要不断完善智库通过专业研究辅助特区、广东自贸区、海关特殊监管区等政府制定政策的决策机制，通过各种媒体介绍研究成果，帮助企业、社会组织和公众了解和理解政府政策。

第五，以跨区域人才培养储备为政策沟通基石。为更好地促进 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家政策相通，粤港澳地区要依托已有的人才储备优势进一步加强专业人才培养和专业人才集聚。将广东丝路基金的财政资助范围覆盖到重点大学的重点专业，依托香港大学、澳门大学建设 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家国际法研究中心、宗教和神学研究中心，依托中山大学、华南理工大学、广东外语外贸大学、深圳大学建设 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家留学生奖励计划，依托中山大学、广东外语外贸大学、广州大学、深圳大学建设 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家语言研究中心和政策研究中心，充分发挥粤港澳大湾区跨区域人才培养优势，储备政策沟通所需专业人才。

四、政策建议与保障措施

第一，推动粤港澳大湾区协同发展，实现粤港澳大湾区一体化以粤港澳大湾区内部高效的政策沟通，服务 21 世纪“海上丝绸之路”及“走出去”战略

第二，完善粤港澳大湾区主要城市与 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家对口沟通机制。依托粤港澳大湾区制度多元化和发展阶段人跨度的优势，搭建与重要沿线国家的友好城市平台。

第三，依托香港大学、澳门大学、中山大学等名校平台，建立与 21 世纪“海上丝绸之路”沿线国家重要智库的联系，建设 21 世纪“海上丝绸之路”智库国际合作网络

第四，依托广东丝路基金，深耕沿线国家自贸合作园区，实现中国企业“走出去”战略，依托海外自贸合作园区的建设和发展，搭建高频度的跨国沟通交流平台。

第五，加大对粤港澳大湾区重点智库的扶持力度，健全智库参与政府制定政策的决策机制，完善智库、政府、企业和媒体多方互动的政策沟通机制。

第六，将广东丝路基金的财政资助范围覆盖到重点大学的重点专业，加大对粤港澳大湾区内 21 世纪“海上丝绸之路”战略急需专业人才和重要学科的扶持力度。力争将深圳、广州、佛山等地的特色人才政策覆盖到当地行政区范围内的所有相关领域。

把握新常态适应新常态 贯彻落实国家“一带一路”和自贸区战略，

大力发展湾区经济

王宏彬

《新经济》深圳保安专辑 2015-02

一、2014 年深圳市宝安区经济社会发展情况

过去的一年，面对错综复杂的国内外经济形势，区政府党组在深圳市委市政府和区委的正确领导下，认真贯彻落实区五届三次党代会精神，以全面深化改革为动力，以深圳质量、深圳标准为标杆，以“规划落实年”和“群众路线年”为抓手，坚持质量引领、创新驱动，全力以赴稳增长、促转烈、优环境、惠民生，经济社会发展取得新的成绩。

一年来，我们按照“一条主线、两大抓手”的思路，加快推动产业转烈升级，创新能力显著增强，发展质量大幅提高。在引进和培育方面：强化投资推广统筹协调职能，切实加大企业培育、引进力度。全区签约引进重点产业项目 172 宗，协议投资 438 亿元，易瑞生物、穗晶光电等一批龙头企业投产运营。落实“1+5”促转烈政策措施资金 6.79 亿元，惠及企业达 4225 家，有力地推动了经济提质、增效、升级。财税结构持续优化，税收对公共财政预算收入贡献达 91.8%，高新技术及战略性新兴产业税收大幅增长 27.3%和 40.6%。新增规模以上工业企业 395 家，达 2198 家，占全市的 32.1%。16 家上市工业企业、前 50 强国家级高新技术企业产值分别增长 28.8%，18.1%。在前年登记 10.5 万户的基础上，去年又新登记商事主体 11.2 万户，继续领跑全市。在载体建设方面：理顺和强化了园区建设职能，建立区、街道分级推动协调机制：新安尖岗山、西乡新材料等新兴产业载体建设加速推进：中粮商务公园、泰华梧桐岛、同泰总部产业园等载体建成并推向市场；华测科技园等一批项目开工建设：奔迅、沙浦艺展中心等一批项目正在规划建设。新建成国家级、市级、区

级文化产业园 1 家、4 家和 9 家，面积 25.8 万平方米。新增“工改工”项目 4 个，面积 9.2 万平方米。淘汰低端劣势企业 851 家，释放产业空间达 132 万平方米。在创新驱动方面：引导区内企业与中国科学院先进技术研究院、中国科学院苏州生物医学工程技术研究所、华南理工等高校院所开展战略合作，与北大、清华等 24 所高校院所开展项目产学研科技合作。新增华讯方舟院士工作站等各类创新平台 18 个，新认定省、市级企业技术中心 6 家，组建大数据、激光及 3D 打印 2 个产业联盟，成功创办“企业主题沙龙”、创新创业大赛等活动。新增国家级高新技术企业 292 家。预计全年高新技术产品产值 2927 亿元，占规模以上工业总产值的 58.4%，增长 12.4%。新一代信息技术、生物、新能源等三大产业增加值分别增长 23.7%、26.4%和 36.1%。全区智能可穿戴企业 200 多家，产值过千万的机器人企业 22 家。新认定科技创新园 9 个，新增园区面积 101 万平方米，比 2013 年底翻了一番：9 个园区被认定为市级科技孵化载体。

一年来，我们以“一带两区”为重点，引领国际化城区建设，城市功能不断完善，城市品质持续提升。西部活力海岸带的资源价值得到市级层面和社会各界的高度认同：西部活力海岸带城市设计国际咨询、中心区滨海地带城市设计顺利完成。西湾红树林湿地公园开工建设。宝安中心区完成投资 64.2 亿元，投资强度位列全市 13 个重点片区之首，壹方中心、农商行总部等 4 个重点建设项目顺利推进，圣尚路等 3 条市政道路竣工通车，华侨城万豪酒店等吐个项目投入使用：积极引入社会投资参与医疗卫生、文化等配套设施建设，湾区书城、儿童医院等项目规划建设加快推进。大空港片区完成投资 5.96 亿元，大空港片区空间规划已获市政府原则通过，截流河、综合管廊等市政基础设施前期进展顺利，土地整备加快推进，深圳国际会展，中心启动筹建，围填海工作进入申报阶段。

一年来，我们以深入践行群众路线为契机，扎实推进社会建设，民生福祉不断增进，社会治安明显改善。围绕“为民、务实、清廉”主题，深入开展党的群众路线教育实践活动，扎实抓好学习教育、剖析问题、整改落实和建章立制各环节。突出转变政府职能，精简政府市批流程，政府投资项目市批缩短了 92 个工作口，统筹推进教育、卫生、交通、环境、安全生产、社会治安等民生工作。3 所新校及 2 所老校改造投入使用，新增义务教育学位 5700 个，翻身实验学校公办改制顺利完成。9 项重大卫生项目及配套工程协同推进。石清大道开工建设，松福大道、蚝乡路、石岩北环路等 10 条重点道路竣工通车，群众期盼多年的国泰路等 5 条“断头路”打通，南头关、老城区交通微循环有效改善。投资 6 亿元的 66 项 5333 工程基本实现当年立项、当年开工，其中，30 项当年完成：出台水库移民和水源保护区帮扶政策，惠及原村民 1.1 万人：针对 107 个易涝点，强力开展治涝大会战，已有 35 个易涝点整治完工，5 座排涝泵站动工。强力推动安全生产企业主体责任的落实，持续开展重点领域安全生产专项整治，安全事故数和死亡人数分别下降 26.7%、25.2%。全面推行治安

承包责任制，开展治安整治“六大专项”行动，主要警情指标实现“六个下降”。

二、深刻认识和准确把握宝安发展面临的新常态

在前不久召开的，中央经济工作会议上，习近平总书记系统地阐述了我国经济发展新常态下的“四大转向”和“九大趋势”，这些特点非常切合宝安的实际，具有很强的针对性和指导性。刚才，田夫书记按照“以城促产、以产兴城、以人为本，实现城产人协调发展”的思路，提出推动城市、产业、社会“三个转烈”来破解新常态下宝安的发展瓶颈。这就要求我们要对当前宝安城市、产业、社会发展所面临的新常态有一个深刻的认识。

一是城市发展进入以“城市更新”为主的新常态。过去三十多年，在工业化强劲带动下，宝安城市建设取得了巨大成就。但是，过去以工业化推动城市化的建设模式，积累了诸多问题。在城市形态上，城市缺乏整体规划，二元结构明显。在城市功能上，基础设施建设滞后，公共服务配套不足。在城市环境上，管理不到位，污染问题突出。在城市内涵上，山海优势和人文历史没有得到充分挖掘。特别是在城市空间上，土地利用粗放低效，可建设用地已经不多，靠增量土地搞城市建设已经难以为继。近年来我区存量用地供应占供地总量的比重不断提高。通过城市更新，盘活存量土地，释放产业空间、优化城市结构、完善城市功能、改善城市面貌、提升城市品质，正成为宝安城市建设的新常态。

二是产业转烈进入以“创新驱动”为主的新常态。过去三十多年，宝安经济保持高速增长主要依靠工业，而工业又主要依靠出口驱动，加工贸易就是发动机。虽然经过多年的调整，但加工贸易仍然是外贸出口的主体。而且我们的加工贸易处于国际产业分工的中低端，出口数量不少，但实际利润不多，挣的是辛苦钱。近年来，我们实施创新驱动战略，自主创新能力不断增强，创新驱动已成为宝安产业转烈的新常态。与2012年相比，2014年，国家级高新技术企业由402家增加到905家，占全市比重达到21.8%；专利申请由11442项增加到14360项，占全市比重由15.6%增加到17.7%，而加工贸易占出口的比重则由75.7%下降到68.6%。企业的研发投入、品牌建设、人力资本等无形资产投资超过了固定资产投资。前不久，广东省社科院发布了全国首个副省级以上城市行政区创新孵化能力评价研究报告，南山、福田、龙岗、宝安均进入20强榜单，宝安是第20位。这既是对我们的肯定，也是对我们的鞭策。我们要看到差距，以时不我待、快马加鞭的精神，凝神定气、扎扎实实以创新驱动产业转烈升级，把创新落实到创造新的增长点，强力支持技术创新、业态创新、商业模式创新，形成大众创业、万众创新的新局面。

三是基层治理进入以“多元共治”为主新常态。

随着经济社会的发展，社会主体越来越多元化、人们的利益诉求越来越多样化，社会问题越来越复杂，治理难度越来越大。对于人口大区的宝安来说，过去那种政府大包大揽的做法，已经无法适应新时期基层治理的要求，事实上基层很多领域政

府不该管，管不了，也管不好。近几年，我区探索的“马鞍山小区自主管理模式”、“桃源社区共建共享社区治理模式”、福永街道“多元共治”模式、沙井街道“离家不离亲、离家不离社区”养老模式等都取得丰硕的成果。我们的这些有益探索，非常契合党的十八届三中全会提出的创新社会治理体制的理念和要求，以“党委领导、政府负责、社会协同，公众参与、法治保障”为核心的“多元共治”模式将成为宝安基层治工里的新常态。

我们要进一步强化对宝安城市、产业、社会发展新常态的认识，增强适应新常态、引领新常态的自觉性、主动性，进一步调整工作的思路理念，创造性地开展工作。

三、贯彻落实国家“一带一路”和自贸区战略，大力发展湾区经济，主动适应经济发展新常态

市委市政府做出了“大力发展湾区经济、建设 21 世纪海上丝绸之路桥头堡”的战略部署，宝安是经济大区、产业大区，是粤港澳大湾区战略支点，与海上丝绸之路沿线国家有着密切的经贸关系。区委提出建设现代化国际化湾区新城，既是服务国家和深圳市发展战略的责任与担当，也将为宝安经济发展提质增效升级注入强大动力。

2015 年经济工作的总体思路是：深入贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会、中央经济工作会议和省、市有关会议精神，按照区委对今年工作的总体部署，坚持“稳中求进”工作总基调，坚持质量引领、创新驱动，紧扣“改革”与“法治”两大主题，加快城市、产业、社会“三个转烈”主动适应新常态，全力推进现代化国际化湾区新城建设，圆满完成“十二五”规划目标任务。

（一）优化湾区空间结构，强力推进“三带两心一谷”建设

“三带”方面：一是打造深圳最具魅力的湾区新岸线。进一步完善与特建发、机场集团等单位的沟通协调机制，努力实现港城协同发展、融合发展：6 月底前完成 45 公里岸线国际咨询成果的整合提升，7 月底前建成并开放西湾红树林湿地公园：推进海上田园升级改造：积极争取一些重大项目布局，推动岸线开发与产业发展的互相促进。二是加快中部黄金发展带转烈升级步伐。积极推进 107 国道禁限货与市政化改造，强化沿线两侧区域用地整体性和连续性。6 月底前完成 107 国道沿线城市更新的功能定位和发展方向研究。三是大力推进东部生态休闲带建设。加快羊台山森林公园及片区综合改造，完成罗田森林公园前期工作。

“两心”方面：一是加快宝安中心区大开发、大建设步伐。推动易尚、怡业通、神州通等优质企业落地：推进在建的壹方中心、农商行总部等重大产业项目和新安医院、妇幼保健院等重大民生项目建设，完成投资 89 亿元：推进滨海文化休闲中心、儿童医院、湾区书城及地下空间等项目前期工作：加强与前海基础设施和公共服务设施共享对接，争取利用好自贸区政策。二是启动空港新城实质性开发，协调推进

大空港地区产业规划及专项规划编制:坚持规划引领和市政先行,3月底前完成综合管廊策略研究,6月底前完成城市更新策略研究;完成围填海海洋调查。全面推进国际会展中心、截流河、西海提供电站等30个项目前期工作,6月底完成西部沿江新城(一期)2平方公里土地整备,完成投资12.4亿元。

“一谷”方面:围绕生态修复、产业园区、健康休闲旅游、基础设施和公共设施项目,加快制定“石岩科技健康绿谷”建设实施方案,全面推进,狠抓落实,力争“一年明显变化,两年显著提升,三年根本改观”。

(二)构建湾区产业体系,提高宝安产业国际竞争力

规划引领,科学定位。按照湾区经济发展规律,抓紧制定宝安“十三五”产业规划。突出发展现代物流、会展、金融、总部经济等生产性服务业,以及邮轮游艇、湾区旅游等湾区特色产业。大力发展集成电路、新烈显小等电子核心基础产业,带动通信设备、家用视听等传统优势产业的高端化、品牌化发展,巩固提升电子信息产业。集聚发展云计算、物联网等新一代信息技术,以及生物、新能源、新材料等战略性新兴产业。超前布局航空航天、智能装备、机器人、可穿戴设备、3D打印、生命健康等未来产业。

实施四大计划,强力推动产业转烈。实施龙头企业培育计划,按照战略性新兴产业、未来产业等细分标准,建立龙头企业培育库,争取在3-5年内打造一批50亿、100亿规模的行业龙头企业,将华讯方舟等一批优势企业打造成为宝安旗舰企业。实施上市企业倍增计划,建立200家以上的上市企业储备资源库,分批对库内拟上市企业开展分类诊断和评估服务,完善上市企业梯队培育机制,力争年内实现3-5家企业在境内外资本市场上市,6-10家企业在新三板挂牌。实施园区企业集聚计划,编制产业园区空间布局规划,继续推进“一街道一战略性新兴产业基地”建设,每个街道选择1-2个成片旧工业区开展环境综合提升试点,落实创新烈产业用房、工业楼宇分割出让鼓励政策,推广“农地入市”、“产权换股权”等合作模式,认定扶持一批新兴产业园区、科技创新园区和文化创意产业园区。实施高端人才引进培育计划,强力推进“凤凰工程”,实施“产业高端人才引进计划”和“万名后备人才培养计划”,力争每年引进创新团队不少10个,引进高层次产业人才150人以上。

完善服务,营造良好发展环境。深入开展领导挂点服务企业专项活动。举办至少15期企业主题沙龙,打造成为具有宝安品牌的企业交流服务平台。进一步完善“宝安产业地图”,打造成为招商引资平台、产业综合服务平台和企业要素资源交易平台。探索设立创业投资引导基金,重点支持供应链金融及产业融资平台创新发展。

(三)融入湾区创新网络,健全宝安自主创新综合生态体系

推进国家自主创新示范区建设。这次深圳获批国家自主创新示范区,宝安有9个片区、92.3平方公里划入范围,占全市的1/4。我们要紧紧抓住这个机遇,抓紧编制综合规划,制定建设方案。

继续加大创新主体培育力度。通过政策引导和辅导培育，引导传统企业转型发展，支持科技企业申报国家高新技术企业，力争实现新增国家高新技术企业 80 家以上。探索推进新研发机构建设。依托产业园区、重点企业、行业协会和高校院所，积极引进建设重点实验室、公共检测平台等科技创新平台，探索建设产业融合促进中心，力争新增各类科技创新平台 10 个以上。

坚定实施“大孵化器”战略。推进创新载体空间拓展，力争新认定市级孵化器 3 个以上。健全园区管理服务体系，推动“创客”等创新活动发展，实现创客空间、创业苗圃、孵化器、加速器的一体化发展。组建产业技术创新创业联盟，探索知识产权、科技金融与联盟捆绑发展的新路径，推进协同创新和关键技术、共性技术攻关，力争新组建机器人、智能穿戴等联盟 3 个以上。

(四)完善湾区交通体系，提升宝安在粤港澳大湾区中的交通枢纽地位

宝安在不到 400 平方公里的土地上集聚海空双港，交通优势突出。宝安国际机场目前旅客年吞吐量突破 3000 万人次，货邮突破 100 万吨，预计到 2020 年，旅客吞吐量达到 4500 万人次，货邮 200 万吨。大铲湾的海空、海铁、海河联运正加快推进。我们要围绕海空双港两大核心枢纽，加强港城联动，提升区域交通辐射能力。一是配合做好深中通道、穗莞深城际线、外环高速等重大交通基础设施的规划建设，融入珠三角半小时经济圈。二是配合推进轨道交通 6 号线、11 号线的建设，做好交通衔接规划，推动老城区地铁线路落地；三是推进道路网络的规划建设，优化公交线网，改善微循环系统，加强与轨道交通之间的接驳，全力提升公共交通服务水平。

(五)提升湾区开放格局，增强开放型经济新优势

国内市场与国外市场并重。帮助企业构建营销网络，全年组织不少于 28 场境内外展销会。巩固欧美、日本等传统市场，大力开拓新兴市场，今年重点要开拓东眼、南业、西业、拉美市场。举办“首届中国(深圳)国际智能装备产业博览会”，努力打造全球智能装备领域第一展会平台。

“引进来”与“走出去”并重。加强与海上丝绸之路沿线国家的经贸合作，继续保持“引进来”政策，吸引海上丝绸之路沿线国家来宝安投资，组织开展赴美国、德国、台湾等地的投资交流活动，举办宝安区营商环境推介会，与当地经贸协会建立合作关系，努力引进美国、欧洲、日本和以色列等发达国家的相关机构参与我区国际产业园区建设，争取年内有实质性进展。积极支持企业实施“走出去”战略，支持有实力的企业赴沿线国家开展兼并、收购等投资，支持在境外建设产业园区。

海上丝绸之路背景下深圳湾区经济开放战略

申勇

《特区实践与理论》2015-01

随着经济全球化和区域一体化的深入发展，世界经济格局正在发生重大变革。许多国家或地区为了抢抓发展机遇，纷纷参与到全球新一轮开放经济体系中，谋求

更高层次的全球竞争有利地位。以美国为首的发达国家依托伦敦、纽约、旧金山等重要湾区和城市群试图进一步提升其对世界经济的影响和控制力。包括东盟在内的一些新兴国家利用自己有利的海湾优势扩大开放，发展海洋经济，增强对全球经济的话语权。面对复杂多变的国际形势，2013年9月，习近平总书记在对东盟多国进行国事访问时提出了共同建设“21世纪海上丝绸之路”和携手建设中国—东盟命运共同体的战略构想，为我国构建新型开放型经济新体制、提升国家经济影响力等重大战略决策指明了方向。深圳发展湾区经济的构想正是落实“海上丝绸之路构想”的具体行动，是在充分认识自己的资源禀赋，重新认清自己在新的历史条件下的发展定位，审视自己在国家新一轮大开放中角色的基础上所作出的重大战略部署。通过发展湾区经济，深圳湾区完全有可能建设成为我国海上丝绸之路桥头堡，成为我国构筑更高层次开放型经济体系的探路者，以此延续深圳经济特区的“开放窗口”的历史使命并成为引领和主导包括东盟在内的南海区域经济发展的重要经济中心。

一、湾区经济是开放型经济的高级形态

湾区经济在20世纪80年代开始受到关注，主要是指依托有利的湾区地形、世界级城市群以及开阔的海洋通道，充分发挥开放功能，集聚资源要素，影响和引领世界经济的重要的开放型经济形态。相比其他经济体，湾区经济的产业带动功能更强、资源配置功能更优、人才和财富集聚度更高。在世界经济版图中，湾区经济发挥了重要的作用，一些发达湾区通过对港口、城市、交通、产业和腹地进行统一布局，形成了以中心城市为核心，以周边腹地为支撑，以经济目的地为导向的有机的开放型经济体系。据统计，目前全球60%的经济总量集中在入海口，75%的大城市、70%的工业资本和人口集中在距海岸100公里的海岸带地区，当今世界经济形态的“龙头”多数都是地处湾区的大都市，在排名前50名的特大城市中，港口城市占90%以上。

如果从地理经济角度考察，开放型经济至少有三大形态：

一是边境城市开放形态。这种开放经济形态主要是依托口岸、边境等与境外交界的特殊资源发展开放经济，其开放的形式主要是贸易和外来资本，开放对象主要是特定的交界国家或地区，属于点对点或者是点对面的开放型经济形态。这种开放形态的最大特点在于开放的层次相对较低，方式比较简单，手段也比较单一，受益面比较窄，难以形成整个城市群的开放协调发展。我国在改革开放初期建立的经济特区和开放区就是此种类型，例如，深圳经济特区与香港接壤、珠海经济特区与澳门交界、厦门经济特区与台湾一水之隔。尽管这些区域通过对外开放或多或少地取得了一些成就，但大部分还是受到接壤地区的经济发展水平等方面的制约。深圳由于靠近经济发达、开放度高的香港而取得了比其他特区和开放区更大的经济成就就说明了这一点。

二是沿海城市开放形态。主要是依托自己靠近沿海的有利地理位置，充分发挥

独特的港口等资源进行对外开放，这种形态的开放力度相对于边境城市开放形态要大一些，开放范围也更加广泛，但是这种开放形态同样是局限于某个城市，城市之间的联动相对较少，并没有带来开放格局的大变动。我国包括深圳在内的沿海经济特区后来就转向了此类开放经济形态，同样，以后相继建立的海南经济特区、宁波、大连等沿海开放城市的对外开放也是这种类型的典型代表。

三是湾区经济开放形态。湾区经济是在上述两者之上、更高层次的复合型开放经济形态。由于主要依托湾区、海洋和城市群来发展开放型经济，并且主要集中在港口经济、贸易经济、临港工业等海洋产业，因此其开放度和开放视野更加广阔。由于面向海洋，他们可以利用开阔地形和交通直接连通世界各地，抢占贸易先机，引领甚至控制世界经济；由于依托湾区，湾区的共享性和不可分割性又决定他们不再是单个城市，而是一批形成联盟的城市或者是城市群，必须走协调发展的路子；由于有了城市群作后盾，湾区经济发展就有了难以想象的高度，产业集聚和辐射远远高于单个城市。美国的旧金山湾区、纽约湾区、日本的东京湾区和英国的伦敦湾区都是湾区经济的典型代表。纽约湾区开放程度最高，以金融引领产业高端，吸引全球金融机构和大型跨国公司集聚，形成了以纽约为核心，波士顿、费城、华盛顿和巴尔的摩等城市协同发展的大开放湾区经济格局。旧金山湾区从金矿开采、港口到科技经济，构筑了以旧金山、奥克兰和圣荷西为核心的城市接力开发并逐步转型升级的湾区经济开放结构。东京湾区云集了大量的金融机构和跨国公司总部，他们通过扩大对外贸易和提升港口功能推动港口工业城市迅速崛起，带动制造业和城市群互动协调发展。我国目前虽然还没有形成世界级水平的湾区经济形态，但是在长三角、珠三角和环渤海等拥有湾区资源区域已经开始出现了湾区经济雏型。

二、深圳发展湾区经济条件优越

从世界湾区经济发展现状可以看出，只有具备诸如湾区资源丰富、创新活力充足、城市群协调发展等基本条件才能取得湾区经济的成功。深圳作为我国沿海重要城市，接壤自由港口城市香港和澳门，具有十分优越的湾区经济发展条件。

（一）湾区资源丰富深圳作为一座滨海城市，地处南中国海的核心圈层之中，拥有天然的湾区资源。一是港口资源十分丰富。深圳湾区的港口资源不仅包括深圳自身的港口，而且还涵盖香港地区的港口。2013年，深圳港集装箱吞吐量达到2327.80万TEU，全球第三；香港港集装箱吞吐量为2229万TEU，全球第四，如果将两地的港口物流加起来，超过了上海3362万TEU、新加坡3258万TEU等国际港口。二是海洋资源十分丰富。深圳海域面积1145平方公里，是陆地面积的二分之一。

[2]拥有海岸线长约230公里，东部的大特区研究85鹏湾和西部的深圳湾是海湾与半岛结合的完美化身，分别形成了“二湾一半岛”的优美地形，并拥有中国最美海岸南澳和红树林国家级自然保护区等优质岸线资源。三是区位优势明显。深圳是内地惟一与香港接壤的城市，可以依托深港湾区连接全世界；深圳又是国内沿海城

市中距离深海最近的城市，非常接近南海海域，与东盟经济体有着天然的地理联系；深圳背靠珠三角，北联广州等中心城市，西联中山等发达城市，东联汕头、厦门等正在崛起的城市，具有广阔的湾区经济发展腹地。

（二）开放创新活力充足

一是开放型经济比较发达。深圳就是从引进外资、开办“三来一补”企业与发展外向型经济起步的，经过 30 多年的发展，已经成为国内最具开放的城市之一。据初步统计，2013 年深圳实际使用外商直接投资金额 54.68 亿美元，增长 4.6%。全年外贸进出口总额 5373.59 亿美元，比上年增长 15.1%，其中出口总额 3057.18 亿美元，增长 12.7%，占全国出口总额的 13.8%，占全省出口总额的 48.0%；进口总额 2316.41 亿美元，增长 18.5%，外贸出口总额连续 21 年居内地城市首位。二是资本市场比较活跃。深圳不仅有深圳主板和创业板两大证券市场，而且风险资本市场发育也比较完善。截至 2013 年 6 月，深圳的 VC 户 E 机构超过 3500 家，注册资本近 3000 亿元，金额的数量和管理资本的总额均约占全国的三分之一。在中小板、创业板上市的企业总家数居于全国首位。三是创新活力十足。深圳研发投入强度目前全国最高，2013 年全社会研发投入占 GDP 比重从 3.81%提高到了 4%，已超过发达国家水平，仅华为 2013 年的研发投入就达到了 330 亿元人民币，显示深圳科技创新的后劲十足。深圳民营企业发展快速，涌现出了一批以华为、中兴通讯为代表的深圳本土民营企业，活跃着一批年轻的创新人才队伍，形成了独具特色的自主创新体系。同时以高新技术产业和战略新兴产业为代表的创新型产业发展迅速，目前除拥有超过 2000 家的国家级高新技术企业外，2013 年战略性新兴产业规模达到 16300 亿元，其中生物、互联网、新能源、新材料、文化创意和新一代信息技术六大战略性新兴产业规模成快速增长态势。

（三）城市群经济发达

深圳湾区周边拥有一批经济发达、基础设施良好的城市群，形成了以香港、深圳、广州为第一梯队，珠海、东莞、中山等珠三角城市为第二梯队，汕头、潮州、揭阳等其他城市为第三梯队的城市群经济体，经济发展腹地十分丰富。目前深圳经济总量跨入超 2000 亿美元的城市行列，位居全球顶级城市 30 强之列，城市人均 GDP 超过台湾地区逼近韩国，成为南海区域的排头兵。据初步统计，2013 年粤港澳大湾区核心城市经济总量接近 9000 亿美元，与东京湾区、纽约湾区差距进一步缩小，具备了比肩世界发达湾区的条件和基础。深圳湾区核心城市经济总量

深圳湾区核心城市经济总量

香港	澳门	广州	深圳	珠海	惠州	合计
2737	517.57	2489.85	2341.31	268.42	432.7	8786.85

三、构筑“二带一平台”，打造海上丝绸之路桥头堡

总的来说，深圳要在国家建设海上丝绸之路的大背景下，依托深圳有利的湾区资源，借助经济发达的城市群，面向通往世界的广阔海洋，充分发挥开放经济的引领作用和创新经济的驱动作用，开创和探索我国开放经济发展的新阶段和新形态，建设成为我国海上丝绸之路桥头堡。

(一) 构筑开放经济引领带，建设海上丝绸之路新起点

根据国外发展湾区经济的经验和深圳湾区资源禀赋，深圳可以沿临海区域依托现有产业和资源，以外向型开放经济为导向，建立一条相互促进错位发展的湾区临海经济产业带。如图 1 所示，重点在深圳临海区域建筑五个核心圈：一是在宝安湾区形成以空港物流为重点的大空港湾区经济圈；二是在前海湾区形成以金融为重点的现代服务业经济圈；三是在福田保税区和罗湖口岸湾区共同形成以贸易服务为重点的商贸经济圈；四是在盐田湾区形成以港口物流为重点的海港经济圈；五是在大鹏湾区形成以海洋生物为重点的生态经济核心圈。通过这五个核心圈的建设，全面构筑深圳湾区经济的支柱产业，并形成从宝安到前海到福田再到盐田、大鹏的深圳大湾区开放经济新体系，开启深圳湾区经济大开放时代

(二) 打造创新驱动主轴带，建设海新支点

世界著名湾区经济发展轨迹都是基-演进的，其经济增长的可持续性大都是 7 长动力顺利转向内生增长动力实现的，-动成为湾区经济的动力源泉，湾区就会，界经济发展的引领力，成为全球经济的表经济增长历史轨迹显示依靠要素投入获二的空间越来越小，创新作为内生增长源为经济增长的重要动力。在构建创新发:中，可以采取两步走的办法：一是要构思新特区”。就是要以西部南山大学城、中部坂田自主创新区、东部龙岗大学城为主体构建“创新特区”。在“创新特区”内，制定包括吸引全球高级人才在内的鼓励创新的系列优惠政策，建立连接两座大学城的快速轨道交通，引进各类有利于创新的实验室，打造思想碰撞的创新活动中心，探索集合式创新、商业模式创新等新型创新模式。二是建设创新驱动主轴带。就是以“创新特区”为中心形成一条以前海为平台、连接南山、龙华、龙岗、坪山的湾区经济“创新驱动主轴带”，在这条“主轴带”上，形成集交易、风投、研发、大学城、自主创

新主体和制造业于一体的创新经济产业链，打造具有世界影响力的国际创新中心，成为海上丝绸之路的重要的创新引领(如图 1 所示)，支撑深圳湾区经济的持续发展。

(三) 构建深化改革核心区，建设海上丝绸之路新平台

综观深圳经济特区的发展历史，我们可以勾勒出一条非常有意义的改革开放的轨迹，这就是经济特区的改革最早是由开放引起的，开放是经济特区改革的强大动力，例如土地拍卖制度就是因为大量引进外资后对于土地的需求规模大增和持有方式改变而产生的；社区股份合作制度也是由于引进了大量“三来一补”企业后带来的利益格局变化和调整原村民自主创造的。在新的历史时期，深圳仍然可以沿袭过去成功的经验，以开放和创新两大主线创造改革的主题并推动改革的深入。因此构建前海改革平台显得十分重要，如图 1 所示，从地理位置上看，前海不仅比邻香港，更是未来深圳湾区开放经济引领带和创新驱动主轴带的交叉点，是未来深圳湾区经济的重要核心。从政策优势看，前海将建设成为我国珠三角地区重要的自由贸易区，可以借鉴香港经验，享受“特区中的特区”政策。从发展态势看，由于前期深圳加大了对前海的开发力度，已经吸引了一批全球领先的现代服务业企业，发展优势明显。这些都将成为前海开发形成优势叠加，促使其成为深圳改革的核心试验区，并使其成为深圳建设海上丝绸之路桥头堡的重要尖兵，引领深圳湾区经济发展。



图 1 深圳湾区经济“二带一平台”示意图

加快发展湾区经济服务“一带一路”战略

深圳市市长 许勤

湾区经济是当今世界经济版图的突出亮点

湾区经济是以海港为依托、以湾区自然地理条件为基础，发展形成的拥有国际影响力的区域经济形态，具有高度开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能和发达的国际交往网络。从世界范围来看，随着全球化持续推进，经济要素加快向湾区集聚，逐步形成了以纽约、东京、旧金山为典型代表的世界级经济集群。这三大湾区均是重要的金融中心、创新中心、航运中心，对全球产业调整升级、高端要素配置、创新发展等产生强大引领和带动作用。打造粤港澳大湾区的重要意义发挥粤港澳独特优势，打造粤港澳大湾区，提升区域增长极辐射带动能力，可以更好服务国家“一带一路”战略。

打造粤港澳大湾区 IX:是落实国家“一带一路”战略，构筑史强大经济纽带的重要支撑“一带一路”战略对于我国打造陆海统筹、东西互济的全方位开放新格局，实现两个一百年奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦具有重要意义。粤港澳地处海上丝绸之路战略要冲，深圳是我国改革开放的窗口、第一外贸大市、三大金融中心之一，是国家创新型城市和首个以城市为单元的国家自主创新示范区，也是沿线重要的经济中心城市，推动粤港澳一流湾区经济发展，有助于形成区域发展合力，深化与沿线国家经贸合作，为“一带一路”提供更强大支撑。

打造粤港澳大湾区 IX:是积极服务泛珠合作，增创 IX:域协同发展新优势的重要举措中央经济工作会议对优化全国经济发展布局，促进区域协同发展作出新的部署。经过多年发展，粤港澳已经成为我国经济实力最强、发展最活跃的区域之一。深圳是粤港澳大湾区中心城市、泛珠经济体核心区域和“一带一路”规划的重点区域。粤港澳大湾区拥有世界的海港群、空港群，2014年，集装箱吞吐量超过7000万标准箱，机场年旅客吞吐量约1.4亿人次，进出口贸易额约1.5万亿美元。经济总量超过1.4万亿美元，约是旧金山湾区的2倍，与东京湾区、纽约湾区差距进一步缩小，具备了比肩世界发达湾区的条件和基础。加快发展湾区经济，促进区域内要素合理流动，资源高效配置，市场深度融合，不断提升湾区经济国际竞争力，在服务“一带一路”中促进泛珠共同发展。

打造粤港澳大湾区 IX:是服务国家南海战略，促进环南海经济圈发展的重要推手南海位处世界航运要冲，能源资源丰富，战略地位突出，是实施海洋强国战略的重中之重。目前南海局势错综复杂，不稳定、不确定因素增多。粤港澳作为我国距离南海最近的经济发达区域，海洋经济总规模达1.23万亿元，连续20年位居全国首位，海洋电子信息业发达，是我国三大海洋工程装备制造业集聚区之一、国家重要的海洋科研技术经济平台。打造粤港澳大湾区，有利于加快南海资源开发利用，促进环南海经济圈发展，可以为国家经略南海提供重要的战略支撑。

打造粤港澳大湾区 IX:是立足于全球}h标系，实现史高质量史高能级发展的重要

途径习近平总书记在广东视察时，要求我们改革不停顿、开放不比步，做到“三个定位、两个率先”。改革开放30多年来，粤港澳区域协同发展取得了巨大成就，成为具有全球影响力的城市群。深圳也从一个边陲小镇发展成为一座现代化国际化大都市，2014年经济总量约为2600亿美元，名列世界城市前25位。在这样一个发展阶段，大力发展湾区经济，就是以全新视野，谋划粤港澳区域发展，在新的国际化坐标下，实现更高层次全球经济合作，努力推动粤港澳迈入世界一流湾区行列。

深圳发展湾区经济总体思路和主要举措

打造粤港澳大湾区，既需要国家层面的统筹协调，也需要粤港澳之间的协调互动，更需要中心城市的积极作为。深圳作为粤港澳大湾区重要中心城市，发展湾区经济的总体思路是，全面贯彻习近平总书记“三个定位、两个率先”要求，以全球视野和战略思维，把握世界经济和国际湾区发展新趋势，充分发挥湾区、特区双优势，紧紧围绕“市场化、法治化、国际化及前海开发开放平台”的改革主攻方向，坚持深圳质量深圳标准发展理念，集聚高端资源，强化创新驱动，突出开放发展，提升核心功能，努力建设创新能力卓越、产业层级高端、交通网络发达、基础设施完善、生态环境优美、辐射功能强大的一流湾区城市，打造湾区国际名城，为实施国家战略提供有力支撑。重点做好以下几方面工作。

着力提升湾区经济综合实力，打造服务“一带一路”的重要引擎以建设前海蛇口片区自由贸易园区为契机，推动深化粤港澳开放合作，落实CEPA及补充协议和粤港澳服务贸易自由化政策的有关安排，促进互利共赢，巩固提升粤港澳世界级经济中心地位。加快新一代信息技术、生物等战略性新兴产业发展，着力培育航空航天、海洋经济、机器人等未来产业，抢占发展制高点。完善总部经济政策，加快总部基地建设，推动总部经济集聚发展。发挥深圳产业、技术、资金等方面优势，积极推动企业“走出去”，支持在沿线国家设立产业园区，合作开发市场、资源、能源，促进产业链、供应链、价值链深度融合，提高以品牌、服务、标准为核心的出口优势，推动具有自主知识产权、高附加值产品出口。支持企业积极参加和举办沿线国家专业展会，大力发展跨境电子商务。抓住沿线国家基础设施建设机遇，鼓励企业扩大对外工程承包和劳务合作。在开放合作中提升深圳经济发展质量和综合实力，形成“一带一路”重要极核。

加快建设国际创新中心，增强服务“一带一路”创新发展能力充分发挥深圳国家自主创新示范区优势，着力完善综合创新生态体系，积极推动开放式创新、协同创新、综合创新，集聚高端创新资源和要素，增强源头创新能力。积极争取布局一批重大科技基础设施，高质量建设各类重点实验室、工程实验室、工程中心等创新载体，不断增强创新支撑能力。积极利用全球创新资源，加速融入全球创新网络，加强与国际一流大学和顶尖科研机构合作，推动下一代通信技术、移动互联网、云计算、大数据、生命信息、超材料、新能源等领域取得一批核心技术产权和国际技

术标准。推动新型研发机构快速发展，支持企业技术创新再上新台阶。继续实施“千人计划”和“孔雀计划”，重点引进与培养一批世界一流科学家、科技领军人才和高层次创新团队，打造全球创新创业人才高地。加强与旧金山湾区等国际一流湾区创新合作，支持与沿线国家互设研究机构、技术转移和科技服务等机构，组织开展科技联合攻关，构建开放共享的创新网络，共同推动创新成果产业化。推动技术、产业、金融和商业模式创新跨界融合，促进大众创新，打造创客之城。鼓励创投机构参与“一带一路”建设，努力打造亚洲最大创投中心，增强对沿线国家科技创新服务能力。

着力构建海港、空港、子言 L. } 港“二港联功”优势，加强与“一带一路”沿线国家互联互通加快推进与沿线国家基础设施合作共建，形成便捷高效的立体化综合交通运输网络，努力打造海上丝绸之路的交通枢纽城市。加快机场综合交通枢纽工程建设，推进深圳机场 T4 航站楼及第三跑道规划建设，支持深圳企业参与沿线国家机场的投资建设和运营，新增通达沿线国家的航班航线，构建海上丝绸之路主要城市“4 小时航空圈”，携手香港打造空中丝绸之路大通道。强化深圳远洋枢纽港功能，加快推进盐田港东西港区等重点项目建设，积极拓展和完善国际班轮航线，提高货物中转比重，推动深圳港成为“一带一路”海铁联运枢纽，深港共建亚太地区国际航运服务中心。鼓励引导招商集团等企业推进港口等基础设施的国际合作，主动参与境外港口规划建设和运营管理，增强在全球航运网络中的服务能力。积极推进智慧城市、无线城市建设，超前布局和建设一流信息基础设施，增强数据处理能力，加快建成全球信息网络的核心节点，构筑“网上丝绸之路”。加快推进深中通道、深茂铁路等重点公路、铁路建设，鼓励发展海铁联运，着力打造服务内陆地区对外开放的重要出海通道。

积极搭建文化交流桥梁，增进与“一带一路”沿线城市互信互功弘扬中华优秀传统文化，进一步拓宽与沿线城市交流广度和深度，把深圳打造成为“一带一路”人文交流的重要联系纽带。全面加强和沿线城市交流合作，构建友城网络，建立常态化交流合作机制。支持举办有全球影响力的高层论坛及文化、体育、展览等活动，把前海合作论坛打造成“一带一路”合作的新亮点。积极推动与世界著名湾区城市深度合作，探索成立湾区城市联盟，共同促进全球湾区经济向更高层次发展。突出加强智库、社会团体、青年等友好交流，积极拓展侨团商会联系合作，广泛开展民间交流往来。积极吸引更多知名大学来深办学，加快推进深圳北理莫斯科大学、香港中文大学(深圳)等高校建设，加强与沿线国家高等院校、科研院所等交流合作，打造面向东南亚的教育中心。充分发挥深圳文博会等高水平展会作用，推动形成文化交流与经贸合作良性互动格局。完善国际旅游合作机制，探索与沿线国家共建旅游合作区，积极开发深圳与沿线国家的旅游线路，加快太子港邮轮母港等本地旅游资源开发，打造高端旅游目的地。

打造服务南海开发的战略基地，探化与海上丝绸之路沿线国家海洋经济合作深圳地处南中国海滨，与东南亚国家隔海相望，是中国大陆距离东南亚最近的发达城市。坚持合作共赢的理念，积极推进与沿线国家海洋领域合作。打造海洋经济产业基地，落实国家关于南海开发的策略，围绕深海资源开发，加强与海西经济区、北部湾地区、海南国际旅游岛的合作，共同发展海洋运输、物流仓储、海洋工程装备制造、海岛开发、旅游装备、邮轮旅游等产业，不断培育壮大新兴海洋产业、集约发展高端临海产业，携手打造海洋经济合作示范区。打造海洋科研的创新基地，加快发展海洋科技，围绕海水淡化、海洋生物制药、新能源与可再生能源等领域，打造国家级南海开发和深海研究公共技术平台，提升深海油气、海底矿产等海洋资源的开发能力。建设国家级海洋工程基地和南海海洋科技中心。建设南海开发的后勤基地，重点提升深海工程装备、大中型船舶、专用飞机等大型海洋工程装备的研发、制造、维修能力，为南海开发提供专业化服务。积极参与中国南方海上油气田生产指挥中心建设，争取南海油气开发相关企业落户。

粤港澳大湾区将建设成为一带一路重要物流枢纽

易东

《深圳特区报》2015-07

落实国家“一带一路”战略，广东省真抓实干见行动。昨日，由广东省交通运输厅主办，市交委协办，综合开发研究院承办的“粤港澳大湾区物流枢纽建设研讨会”在深圳市举行。来自京、港、澳、深的数十名交通物流专家和企业家共同探讨建设“一带一路”重要物流枢纽的对策和发展路径。与会专家呼吁，建设粤港澳物流枢纽是粤港澳大湾区建设的基础和重要内容，粤港澳地区具有综合交通条件，已经成为国际航运中心，但从一带一路的战略高度，与国际一流水平相比，还有发展的空间。应该从国家战略高度，将粤港澳大湾区物流枢纽建设纳入大湾区的建设体系。

大湾区具备成为一带一路重要物流枢纽的基础

大湾区能否成为一带一路物流枢纽，要具备先天条件，广东省交通厅负责人会上介绍，广东省物流总值占全国的8%，物流业增加值约4300亿，占全国12.6%，这个比例高于广东省在全国GDP的比重。2014全省跨境物流总量6.61万亿，在全国外贸的地位基本相称。“十二五”以来，全省综合运输服务水平显著提升，水运发展转型升级成效显著，区域交通协调发展。支撑粤港澳大湾区的交通基础设施进一步完善，按计划正在稳步推进港中澳大桥的建设。推进南沙疏港铁路尽快开工建设。进一步推进粤港澳大湾区交通运输信息平台建设，主动适应经济发展新常态，适应网络时代的新趋势。加快粤港澳大湾区对外通道的建设，完善通关条件，海关推进了单一窗口，完善一体化通关，促进商户大通关和公铁水联运发展的措施。依托海陆空运输通道以邮轮母港为枢纽，建设客货快速通道。

“粤港澳地区在城市化、航运、交通、对外开放方面，整个体量都已经具备了大湾区重要物流枢纽的基本条件，这里有全球最大的港口群和全球最大的机场群。”研讨会上，综合开发研究院物流与供应链研究所王国文博士的提法得到了与会者的共鸣。

国务院发展研究中心研究员、博导魏际刚教授认为，一带一路物流枢纽必须具有一种连接世界的能力，粤港澳大湾区连接世界的能力要非常强，只有具备连接世界的能力，才能成为枢纽，物流、信息流、资金流才能通过其中转分拨到世界各地。综合开发研究院常务副院长郭万达提出，要把大湾区建设一带一路物流枢纽纳入到各个层级的十三五规划里面去。

一带一路重要物流枢纽应包含 4 个枢纽

一带一路重要物流枢纽究竟是什么，与会专家认为，物流枢纽的打造是建设大湾区的一个基本的前提条件，也是未来的目标，它应该既是港口和航运中心枢纽，又是机场和航空中心枢纽，也是铁路和多式联运的中心和枢纽，还应是物流和供应链管理的中心和枢纽。广东省城乡规划设计总院熊晓冬认为，打造一带一路物流枢纽就是要构建一个立足粤港澳，辐射亚太，面向全球的综合物流的通道和网络体系，形成功能完备，及时可靠，通关便利，流转顺畅，经济高效，海陆空并进的联系“一带一路”的全球门户和全球枢纽。

为什么强调物流和供应链管理中心，王国文博士告诉记者，深圳上市的供应链企业，都是自己没有船，没有港口，没有铁路，什么都没有，但是它整合了非常庞大的商业流和资金流，一个四五十人的企业可以做四五百亿的生意，这就是强调物流和供应链管理中心的意义。

粤港澳大湾区一体化将促进物流枢纽建设

关于如何建设深港澳物流枢纽，与会专家提出了许多建议，在信息的互联互通方面，有专家提出，广东 3 个自由贸易区和港澳之间的验放机制，能不能进一步简化，还有政策空间上，包括供应链金融政策，现在前海已经直接可以发放境外人民币贷款了，港澳和内地之间供应链金融如何进行合作。

熊晓冬专家建议，珠三角应该协同港澳大力发展国际海运航线，提升粤港澳国际航线的地位。比如说像深圳 197 条国际班轮航线，广州对外航线 46 条，这些航线还不够，应该抓住 21 世纪海上丝绸之路经济带这些国家的航线，增加航线的班次。

香港理工大学王玉清博士呼吁，粤港澳在大湾区建设中要发挥各自优势，精诚团结，应有专门合作团队来研究和推动大湾区建设，使之真正成为一带一路的重要物流枢纽。

综合研究

关于建设粤港澳大湾区创新设计圈的建议

王晓红

《开放导报》2017-08

推动粤港澳大湾区（以下简称大湾区）创新设计圈建设，将为构建大湾区产业创新体系，使珠三角在“中国制造 2025”战略中继续发挥引领示范作用提供有力支撑；同时为深化内地与港澳合作的体制创新提供新的实践。为此，应把构建大湾区创新设计圈作为推动大湾区建设的重要抓手。

一、构建大湾区创新设计圈的战略意义

第一，有利于形成粤港澳创新合作发展的新格局。通过大湾区创新设计圈的建设，将港澳设计创新资源的国际化、专业化和高端化优势与珠三角地区的产业链、创新链和供应链相结合，促进大湾区形成协同创新合力，构建开放兼容、共创分享、文化融合、优势互补的创新生态和设计文化，使之成为全球最具活力的创新中心，共同推动大湾区制造业和服务业转型升级，并辐射周边国家和地区，服务“一带一路”建设。

第二，有利于发挥粤港澳创新设计资源协作的乘数效应。发挥三地的产业优势、技术创新优势与设计资源优势，必将在大湾区内形成放大和扩散效应。一方面，珠三角地区可以充分利用香港的优质设计创意和科技服务，并借助港澳国际化平台更广泛地聚合全球设计资源，提高制造业自主创新能力和品牌创建能力，为加快形成国际竞争新优势提供支撑，同时为形成具有国际影响力的设计服务业集聚区拓展国际空间。另一方面，香港设计服务企业可以充分利用珠三角产业链完备、配套能力强、市场潜力大等优势，实现其设计创新成果产业化，在内地形成新的消费需求并向国际市场拓展。

第三，有利于增进港澳年轻一代与内地的密切联系。近年来，“港独”势力明显抬头的一个重要因素，是香港青年人缺乏了解和沟通交流渠道，难以分享内地发展成果所导致的。设计服务业恰恰是吸纳大学生群体创业和就业最多的行业之一，通过广泛吸引港澳设计人才到珠三角从事创新创业、设计交流和服务活动，可以让他们分享祖国经济发展成果，增加实实在在的获得感和信任感，提高凝聚力和向心力。

二、构建大湾区创新设计圈的基础与优势

粤港澳产业优势互补性强，设计市场需求广阔，设计资源协作优势明显，设计服务交流密切，

已经具备良好的合作基础。

（一）珠三角地区制造业实力雄厚、开放优势明显，具有良好的创新创业环境，为港澳设计服务企业开拓市场提供了广阔空间。

2016年广东GDP总量79512.05亿元，其中珠三角9城市68305.9亿元；2015年广东研发经费支出1798.2亿元，占GDP比重2.5%，已达到美、德等发达国家水平。珠三角制造业规模位居国内前列，且制造业体系完备，特色产业集群突出，科技企业高度聚集，新技术、新业态、新模式正在快速成长。长期以来，珠三角庞大的加工制造业构成了广阔的设计服务市场，成为吸引香港设计企业落地生根、并向内地延伸发展的重要平台。同时日益开放的营商环境，特别是南沙、横琴、前海自贸试验区政策的实施，为推动大湾区创新设计圈建设提供了先行先试的体制创新空间。

近年来，广东围绕推动“广东制造”向“广东创造”转变的思路实施创新设计发展战略，促进设计与制造业融合，有效提升了产品质量、结构和品牌影响力，并涌现出华为、中兴、美的、格力、大疆、广汽等一批设计引领型创新企业。广东设计服务业发展居国内领先水平，目前工业设计企业超过2000家（其中约1200家分布在珠三角）、从业人员超过10万人、设计创意园区100多个、设计类院校（所）近100家。2010年广东提出打造“粤港设计走廊”的战略，已经形成了以广州、深圳为核心，依托东莞、佛山（顺德）、中山、珠海等珠三角城市群设计资源和产业特色优势，沿珠江两岸的设计产业带布局，并正在不断吸引着香港的设计院校、设计服务企业集聚，合作发展态势日趋明显。

（二）香港设计服务实力雄厚、国际化水平高、全球辐射力强，将成为内地设计服务企业国际化拓展的重要平台

香港依托全球设计、科技及创新创意资源，在创新设计上已经形成了全球市场、全球产业链和开放融合体系，设计教育发达、设计国际化人才众多，并拥有一批国际化设计企业。目前香港设计公司超过2000家、从业人员超过10万人。尤其拥有香港科技园、香港理工大学等国际一流水平的园区和高校。此外，香港具有世界一流的营商环境，税率低、市场规制成熟完善、注重知识产权保护等，为香港创新设计发展提供了有利环境。随着香港与珠三角设计服务交流日益密切，越来越多的香港设计服务企业在珠三角设立分支机构、研发机构和产业化基地。近年来，在珠三角已经出现了“香港技术、内地转化”、“香港资金、内地发展”、“内地资金、香港上市”等多样化合作互动范式。

（三）澳门开放程度高、文化资源丰富、设计市场需求潜力大，将为内地设计企业拓展市场提供机遇

澳门以服务业为主，2015年服务业占GDP比重92.2%。中西交融、文化多元的特征为设计创意服务发展奠定了有利基础。目前特区政府将文创产业作为重点支持领域，设立了文化促进基金，以博彩业年收入的6%（约20亿澳门币）投入文化产业。澳门服务业快速发展，带动了旅游设计、产品设计、酒店设计、广告设计、影视设计、文博设计、展览设计等强大需求，而当地设计教育滞后、专业化人才供给不足、设计公司服务能力弱已经成为制约瓶颈，这为内地设计企业开拓市场提供了

重要机遇。同时，促进粤澳在设计人才培养和设计产业培育方面加强合作，既为澳门产业发展提供设计人才支撑，创造新的经济增长点，也为内地设计教育培训服务提供了新的市场。

三、主要思路与建议

应围绕推动大湾区成为全球制造业创新中心、自主品牌集聚区和国际化设计人才集聚地，形成具有国际影响力和区域辐射带动力的设计产业集群和设计明星城市，构建产业、人才、文化、体制深度合作的创新设计生态系统的总体思路，切实推进大湾区创新设计圈建设。

（一）进一步优化发展环境，在体制机制和政策设计上创新突破

第一，发挥广东自贸区先行先试的优势。加快构建设计要素自由流动、市场深度合作、开放包容、高度国际化的新体制，通过释放制度优势红利广泛吸引香港、澳门和国际设计创新资源集聚。建议组建广东设计中心，并与香港设计中心、澳门设计中心，三方共同组成大湾区创新设计圈联席协调机制，组建粤港澳创新设计产业联盟。

第二，完善促进投资和服务便利化的相关政策。建议对港澳赴粤投资的设计服务机构和个人视同内资享受各种待遇。在市场准入、融资便利、政策采购、重大项目招标等方面与内地企业一视同仁。实现三地的设计师资质互认。

第三，建立鼓励港澳设计人才到粤创业和就业的长效机制。支持在珠三角地区的设计创意园区和孵化器内设立港澳创客空间，在土地、税收、房租、水电等方面给予优惠政策。建立人员往来自由通道，并在生活、教育、医疗等方面享受当地居民待遇，以利于他们在内地长期创业和就业。

第四，促进设计教育合作常态化。允许港澳的设计院校、培训机构以独资方式设立机构。实现研究生学分互认，设计高校相互招生、设立共同管理机构、共同开发课程体系等。

（二）构建大湾区设计协同创新生态体系，推动设计服务向高端综合设计拓展

第一，提升原创设计和系统集成能力。支持大湾区内的高校科研机构、设计企业、制造企业、金融机构等形成协同高效的创新链，共同开展共性关键设计及基础性、前瞻性设计研发，开展基于新技术、新材料、新工艺、新装备的设计应用研发，共同制定设计标准。

第二，加强创新设计平台建设。力争建成若干国家创新设计实验室、工业设计研究院、设计工程技术中心等平台。完善设计创意园区内研发、供应链管理、展示交易等服务体系，形成集设计、研发、制造、服务模式创新于一体、资源共享的创新设计集群，提高设计与制造业的融合能力。

第二，加强创新设计平台建设。力争建成若干国家创新设计实验室、工业设计研究院、设计工程技术中心等平台。完善设计创意园区内研发、供应链管理、展示

交易等服务体系，形成集设计、研发、制造、服务模式创新于一体、资源共享的创新设计集群，提高设计与制造业的融合能力。

第三，设立大湾区创新设计产业发展基金。主要用于支持原创设计研发、创新设计示范项目、设计人才培养、设计基础研究、设计大数据建设、设计服务平台建设、设计成果产业化、设计交流等。

第四，实施大湾区创新设计文化战略。形成“共创、共享、共荣”的设计文化，推动以“自主创新、自主品牌、工匠精神、绿色发展”为主导的设计价值观和设计文化建设。利用广东“省长杯”、“广东设计周”、“香港营商周”、“澳门设计周”等重大活动推动设计文化交流。

第五，推动创新设计示范城市和设计特色小镇建设。支持广州、深圳及佛山（顺德）、东莞、中山等地推动“设计明星城市”建设；在北滘等设计产业集聚的乡镇形成若干设计特色小镇。

（三）利用政府间已经取得的早期收获开展试点工作

目前，深港在落马洲河套地区共建创新科技园、中山与澳门在翠亨新区共建粤港澳合作示范区，广州南沙跨境金融创新平台、珠海横琴国家知识产权运营试点平台等都取得积极进展，可将南沙、横琴、河套、翠亨四个区域作为核心片区，开展相关政策试点工作。

以“双转型”引领粤港澳大湾区发展

综合开发研究院（中国·深圳）课题组《开放导报》2017-08

引言

所谓“双转型”，即单一城市向都市群转型，金融中心向“金融+科技”中心转型。

单一城市向都市群转型是城市空间发展和生存状态的转型。单一城市的发展空间并非看得见的行政界限，而是通过发达的交通网络，与周边地区互联互通；城市要素资源整合不限于管辖区域，而是在城市内外乃至远在“飞地”展开，通过大区域、广覆盖的资源配置，生成可持续发展新动力。

单一城市向都市群转型旨在形成“城市的都市群生存状态”：都市群发展不仅是单一城市发展的重要依托，也是国家、区域、城市竞争力影响力提升及发挥作用的重要平台与手段。在经济全球化出现一定程度的发展方向漂移、利益诉求多元的新形势下，依托都市群发展城市，成为全球顶尖城市的首要选择。

金融中心向“金融+科技”中心转型是城市发展动力的转型。过去20年，从亚洲金融风暴到全球金融海啸，暴露了单一金融中心城市经济高度虚拟化的软肋，也彰显了跨国公司推动下的全球产业分工格局的缺陷和不足。这些城市（尤其是全球金融中心城市）不仅是波及全球的“蝴蝶效应”的制造者，也是“蝴蝶效应”的受害者。回归实体经济，成为全球金融中心城市重要发展路径之一。

对大多数发达经济体而言，回归乃至重塑制造业并不现实，金融中心城市更是几乎不可能，因此发展创新科技成为次优选择，即通过发展创新科技，实现从财富投资驱动向创新驱动的动力转换。大都市是世界创新资源的集聚中心和创新活动的控制中心，是国家综合实力的代表，标志着国家在世界分工体系中的高度。

2017年全国两会的政府工作报告明确提出“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”。在“双转型”国际背景下，粤港澳大湾区建设可谓正逢其时。以新都市群与创新驱动为核心的“双转型”，将引领粤港澳大湾区发展。

一、“双转型”是世界一流湾区发展新潮流

（一）单一城市向都市群转型，打造新都市群

1. 湾区都市群的构成。与都市群类似的概念有很多，都是描述在一个国家和同一制度下数个大小城市经过“有机增长”，如何变成大城市或大都会的过程。都市群通常不是一种行政建制，而是指以某个或几个中心城市为核心，同与其保持着密切经济联系的一系列中小城市共同组成的城市群。

国际上著名的都市群，大都分布在欧美日等经济发达的国家和地区。美国纽约市所属的5个区及包括纽约州、新泽西州和康涅狄格州在内的26个县称为“纽约都会区”。旧金山湾区包括9个县和101个市。大伦敦地区由伦敦市与32个自治市镇共同组成。日本东京大都会包括23个中央行政区、多摩地区和岛屿。这些都市群对全球经济发展具有非常大的影响力。

2. 通勤都会区：交通基础设施硬件支撑。都市群天生与就业和通勤相关，以交通基础设施硬件支撑的通勤都会区，不仅是都市群最初的原意，也是都市群功能和效用得以发挥的关键。公共交通的轨道网络及相配的其他交通工具的配套体系是重中之重，如多核心都会区形成1小时生活圈、经济圈，国际一流都市群大都能够达到这个标准。

节点是网络的组成，是人流、物流、资金流、资讯流的中转点、枢纽点。东京、巴黎等都市群高度重视节点建设，通过建设轨道交通，造就新节点，寻求新空间，发展节点经济。一个都市群，一旦轨道交通把各组成城市和地方整合在半小时、1小时生活圈，溢出效益和外部效益便唾手可得。

3. 发展动力：市场化配置要素资源。市场是湾区都市群发展的主导力量。湾区形成的动力在于优越的经济地理，经济结构的开放，要素资源的多样和丰富。湾区内的中心城市在这些要素支撑下得以形成并发展和提升，反过来辐射带动其他城市发展，形成经济和产业的分工布局并持续优化。

湾区都市群是市场规律发挥作用的结果，是市场在要素资源配置中起决定作用的结果。市场发挥作用的基本前提和基础是要素资源流动的自由化，因此市场化意味着要素流动自由化，这对湾区都市群的形成与发展至关重要。当然，做好顶层设计也很关键，是打造湾区新都市群的充分必要条件，也是推动单一城市向都市群转

型的重要杠杆。

（二）金融中心向“金融+科技”中心转型，实现可持续发展

1. 创新科技是社会“稳定器”。较之服务业特别是金融业，创新科技产业链条更长，产业关联度更高，能够吸纳更多人员，提供更多优质优酬的就业岗位。创新科技的发展，有利于解决金融中心、单一服务经济中心通常存在的较为严重的收入差距、贫富差距、青年就业、阶层流动等社会问题，有利于形成创新驱动模式，将促进经济社会均衡协调发展。因此，创新科技一定程度上已经超越单一经济产业范围，成为一个国家、区域或城市保持经济社会协调、均衡发展的“稳定器”，具有多重意义和复合价值。

2. 大都市是发展创新科技的沃土。拥有充沛的人才、资金等要素资源，是创新科技的必要条件。纽约、伦敦和东京等国际大都会和全球金融之都，是大学、科研院所、大企业研发中心等的集聚区，各类高端人才丰富，商业环境成熟，这些都是创新科技发展不可或缺的天然优势。经济发展越来越依赖于创新科技，而创新科技主要依靠大都市已经成为共识。科技创新从未远离大都市这片沃土，旧金山、纽约、东京、伦敦的发展无不与科技创新关系密切。

3. 世界上的金融中心都在努力发展创新科技，向“金融+科技”中心转型。纽约提议“继续发展知识经济，成就科技纽约城市”，引入外部机构共建纽约科技城，建设“硅巷”，打造美国东岸科技重镇，力求成为美国的“新科技首都”。伦敦近10年来打出技术创新的“新招牌”，打造属于英国的“硅谷”。伦敦老街逐步发展成为“硅环岛”，是伦敦技术创业核心地带，排在旧金山硅谷和纽约之后，号称世界第三大技术企业集群区。

随着服务经济、虚拟经济对政治稳定、社会和谐负面影响日趋严重，“脱虚向实”已经成为全球经济发展和都市群、城市可持续发展的主流。在这一波发展新潮流中，都市群和全球城市仍是引领者和弄潮儿，对重塑全球经济产业竞争合作格局，实现城市可持续发展至关重要。

（三）“新都市群+创新驱动”的双重变奏

较之于内陆经济，湾区新都市群不仅是一个国家经济发展的核心动力引擎，区域发展的范本，

更是国家经济融入全球经济的重要凭借，是全球经济热力版图的重要影响因素。湾区新都市群竞争力的关键是创新科技能力强、活力足；营商环境硬件好、软件优；宜居宜业。湾区新都市群汇聚了高端人才、顶尖技术和丰富资源，是全球创新能力最强的地方。湾区新都市群交通和信息网络发达，运转高效，公共产品和服务完善，高度开放包容，具有文化多样性和创造性。

湾区新都市群是全球高端要素的集聚配置区。大量高端要素如顶尖大学、研究机构、实验室、风险与创业投资公司、基金、顶尖科技企业、NGO组织等高度集聚，

寻求要素资源的优化配置。湾区新都市群也是全球创新性资源争夺的核心区。是国家、区域、城市之间资源争夺的主战场，全球创新性资源则因竞争和争夺而被激活。新工业革命将发生在创新科技高度发展的基础之上，是浸满创新科技细胞的工业化，其根本动力来自创新，成功与否取决于创新。湾区新都市群则是催生新工业革命的“沃土”。

界一流湾区比较，粤港澳大湾区颇具实力，已经是世界级湾区。粤港澳大湾区面积最大、人口最多，GDP 是东京湾区的 3/4，与纽约湾区不相上下，是旧金山湾区的 1.8 倍，增长潜力最大。GDP 占全国比例为 10.8%，高于纽约和旧金山湾区。机场旅客吞吐量在四大湾区中列第一，且领先优势明显。

2. 粤港澳大湾区具有梯度差异的竞争优势。粤港澳人均 GDP 和第三产业比重较低（表 2），表明粤港澳大湾区存在发展梯度差异。湾区内 11 个城市人均 GDP 和产业结构也证明了这一点（表 3）。参照世界银行标准，湾区内 7 个城市属于高收入，4 个属于中等偏上收入。三次产业结构则差距较大，第三产业最高和最低之差超过 50 个百分点。至于港口集装箱吞吐量，则是排名第二的东京湾区的 8.5 倍，表明粤港澳大湾区在向创新经济和服务经济发展的同时，港口经济和工业经济将继续存在，形成独具中国特色的多阶段、混合型湾区经济特征。

梯度差异是粤港澳大湾区的最大特点，也是最大优势。就创新科技而言，粤港澳大湾区则完全可以凭借健全的产业链，实现设计制造同区域完成，这意味着粤港澳大湾区同时具有竞争优势和成本优势。

3. 粤港澳大湾区“一国两制”的特殊性、机遇和挑战。“一国两制”是粤港澳大湾区的最大特点和优势，是粤港澳大湾区特质的决定性因素，是粤港澳大湾区不同于目前所有国内外湾区的本源性因素。粤港澳大湾区应该成为“一国两制”成功实践的示范区，应彰显“一国两制”的强大生命力。在贸易、金融方面，港澳特别是香港具有领先优势，内地还有不小的差距。在创新科技方面，内地比如深圳具有领先优势，港澳存在差距。差距就是潜力，湾区城市各有潜力，如能在大湾区框架下彼此学习，互相促进，将化挑战为机遇，实现更好发展。

4. 粤港澳大湾区的国际化、市场化和开放经济。粤港澳大湾区拥有具世界竞争力的生产要素和产业集群，是世界闻名的产品供应基地，也是亚太地区首屈一指的现代服务业中心，具有相当的国际竞争力；粤港澳大湾区珠三角 9 市一直是全国市场导向改革的先行者和试验田，是内地市场意识最强和市场体系较完备的地区，而港澳两个特别行政区则是世界公认的市场经济制度和自由经济体，是中国市场化水平最高的区域之一；粤港澳大湾区对外开放度不但在全国领先，在亚太地区也令人瞩目，粤港澳大湾区已经形成开放型国际网络。

表3 2016年粤港澳大湾区11城市发展概况

城市	人均GDP (美元)	世行标准	产业结构	GDP (亿美元)
澳门	69372.0	高收入	0.0: 10.5: 89.5	461.7
香港	43001.2	高收入	3.0: 7.0: 90.0	3154.8
深圳	25246.0	高收入	0.0: 39.5: 60.5	2939.5
广州	21835.0	高收入	1.2: 30.2: 68.6	2957.3
珠海	20282.9	高收入	2.2: 47.6: 50.2	335.7
佛山	16331.7	高收入	1.7: 59.2: 39.1	1301.4
中山	15000.5	高收入	2.2: 52.3: 45.5	483.0
东莞	12468.6	中等偏上收入	0.3: 46.5: 53.2	1029.6
惠州	10798.2	中等偏上收入	5.1: 53.8: 41.1	514.6
江门	8048.9	中等偏上收入	7.8: 47.5: 44.7	364.8
肇庆	7717.8	中等偏上收入	15.5: 48.1: 36.4	314.3

注：港澳产业结构为2015年数据。世行2015年根据人均国民收入划分的发展阶段为：低收入国家 ≤ 1025 ；中等偏下收入国家 $=1026 \sim 4035$ ；中等偏上收入国家 $=4036 \sim 12475$ ；高收入国家 ≥ 12476 。

（二）强化创新驱动：提升粤港澳大湾区综合竞争力

1. 粤港澳大湾区创新驱动前景可期。前景之一，成为全球工业革命策源地。粤港澳大湾区是我国制造业门类最全、产业链最丰富、市场化最活跃的城市群，具备担当中国在第四次工业革命“弯道超车”的转型力量主体，应该成为第四次工业革命的重要策源地之一。多元化城市群为第四次工业革命的原始创新、集成创新创造了条件，为引领和推动全球科技革命和创新变革提供了丰富的产业资源、科技资源、市场空间及企业主体。

前景之二，成为全球高端科技汇集地。随着新一轮科技革命和产业变革的加快推进，全球化、信息化和网络化深入发展，创新要素和跨国资源流动愈发活跃，开放合作创新已是大势所趋，争抢国际高端创新资源成为各个国家的共识。成为全球高端科技汇集地，决定着粤港澳世界级科技创新湾区的成败和成色。

前景之三，成为全球数字经济生成地。数字经济是在信息技术最新发展基础上，通过新一代信息技术与经济活动相融合形成的全新的经济形态。数字经济与快速创新紧密相关，核心本质就是创新。数字经济将拉动新工业革命持续推进，产品制造将全面数字化、网络化和智能化。粤港澳大湾区应成为全球数字经济生成地。

前景之四，成为全球创新生态系统培育地。创新生态系统是指创新要素相互支持、促进、协同以及深度、有机融合。企业是创新生态系统的主体，粤港澳大湾区既有国际化程度很高的创新巨头，也有创新动力十足、能力较强的小微企业。粤港澳创新科技合作更加成熟稳定，区内城市产业园区和制造基地各具特色和竞争力。创新环境良好，创新创业者可一展身手，有望成为全球创新生态系统培育地。

2. 粤港澳大湾区强化创新驱动的主导路径。一是拓展新空间。以香港、深圳、广州为节点，构筑粤港澳大湾区科技创新走廊和科技产业带。打造深港科技走廊、广

佛科技走廊和珠澳科技走廊三大科技走廊。构建粤东、粤西沿海科技创新产业、辐射云贵的西南产业带及辐射湘赣的中部产业带，打造层次更立体、覆盖链条更全面的科技湾区形态。加强前海、南沙、横琴三个自贸片区的联系，以此为平台推动珠江口两岸世界级城市群建设，打造中国湾区经济标杆。

二是打造新动能。加快规划建设国际信息网络核心节点，优先在粤港澳大湾区推进第5代移动通信（5G）研发和应用。在前海、横琴、南沙自贸区设立国际网络专线，提升互联网国际出口带宽能级。建设粤港澳大湾区大数据平台，实现智慧城市信息平台的信息共享、资源互通，提高信息互联互通功能。打造战略性新兴产业和未来产业集群。发展“互联网+”，打造全球“数字湾区”典范。加强人工智能、量子通信等前沿技术研究储备和产业转化。

三是培育新主体。培育容纳高端人才的国家级科研工程中心和高等院校。培育高研发投入的民营企业和科技创新型企业。培育机制灵活、创新活跃的社会机构和团体。培育粤港澳青年创新人才。

四是构建新机制。探索建立大湾区科创联席会议协调机制、科技创新战略框架、科技创业合作框架、标准体系合作机制，建立符合创新规律的跨区域政府管理和协调制度。优化科技创新的营商环境，着力建设制度、规则、知识产权保护、创新要素供给和集聚高地。建立粤港澳大湾区开放型科技创新体系。探索“粤港+国际”创新科技合作新模式。

三、推进粤港澳大湾区“双转型”的政策建议

（一）粤港澳大湾区新都市群：国际化与合作深化

1. 建立“港澳+自贸试验片区”联盟，提升对外开放水平。借鉴港澳自由贸易港的发展经验，以深圳前海、广州南沙、珠海横琴三个自贸试验片区为主体，探索建立“2（港澳）+3（自贸试验片区）”联盟，率先探索“一国两制”下粤港澳体制机制、法律法规等制度层面全面对接，全面提升粤港澳大湾区对外开放水平，为推动我国主导的更大范围的自贸区提供经验借鉴和制度框架。

2. 加快推进跨境基础设施和综合交通的紧密合作。一是推进粤港澳大湾区建设世界规模的轨道交通网络，辅之以普通公路和高速公路等其他交通方式，形成综合交通网络，为居民出行、生活、工作提供便利。建立粤港澳大湾区“整合交通网络（integrated transport network）”，利用高速、便捷的交通网络连接城市群，实现空间一体化，为企业建构区域性生产网络提供便利。

二是协调粤港澳大湾区5大机场，争取扩大湾区空域使用空间；协调5大机场之间的分工协作，更有效地错位发展；规划建设相关机场间的轨道连接或交通基础设施，促进机场间要素更加自由便利地流动等。设立有关机构，专责粤港澳大湾区空港紧密合作事宜，防止空港之间的竞争激化，协调空港分工。

三是借鉴纽约—新泽西港区合作模式，组建粤港澳大湾区港口协作委员会，统

筹港口群海岸线资源的规划、开发，协调作业标准和专业分工，共享信息、后勤保障和技术资源，统筹规划港口集疏运系统，建立江海联运、海铁联运，协调陆路港及中转枢纽建设，共同开展与“一带一路”沿线国家或地区港口合作等重大事项。

3. 促进粤港澳大湾区要素自由流动。一是加强通关便利化硬件建设。在粤港澳陆路口岸加大硬件设施建设，大幅增加 E 通道，提高自助通关能力和水平。科学界定和调整粤港澳已有及在建陆路口岸的功能，避免资源错配，推动粤港澳轨道交通有机衔接和无缝接驳。

二是提升粤港澳货物通关便利化和科研资金跨境便利化。推进粤港澳“信息互换、监管互认、执法互助”大通关建设。推进试验设备及材料跨境通关便利化，对科研所需的仪器设备、实验材料的跨境运输及使用，给予保税货物等特殊通关待遇。争取国家海关在湾区设立研发“小物流”进出口报关机构，争取研发“小物流”进出口的税收减免。放宽科研资金跨境使用限制，强调项目负责人责任和事后审计。

4. 在粤港澳大湾区落实港澳居民的同等待遇。对在珠三角工作和生活的港澳居民实行同等待遇，包括子女受教育机会、医疗服务、社会保障、公积金缴纳、税制税率、购买住房资格等方面的待遇。对在内地长期工作和生活的港澳居民，放宽人才流动政策，制定包括税收、社保等方面的福利可携性政策以及双方的制度衔接规定，确保符合条件的港澳居民与湾区居民享受同等社保待遇。

5. 5. 建立粤港澳大湾区发展委员会。借鉴京津冀协同发展领导小组的做法，建立由中央政府主导、港澳特区政府和广东省政府参与的粤港澳大湾区发展委员会，负责湾区的规划建设。在国家层面设立粤港澳大湾区发展委员会，强化中央政府对粤港澳大湾区建设和跨境治理的顶层设计和日常事务的统筹和协调。

(二) 粤港澳大湾区创新驱动新模式：要素自由整 1. 加快国家级研发中心进驻粤港澳大湾区。引进国家级研发中心进驻粤港澳大湾区，对新进驻的国家级企业技术中心、工程研究中心或工程实验室、工程技术研究中心、重点实验室等研发中心，给予资金支持。对新认定的国家级产业技术创新战略联盟的牵头单位，给予项目支持。对认定的国家级科技企业孵化器，给予资金和项目支持。

2. 加强香港研发与其他城市产业的对接。一是推动香港的纳米材料/纳米级结构器件、光通信及智能消费类电子产品技术等国家科技重大专项，与湾区大型科技创新企业对接。二是结合香港发光二极管技术、薄膜太阳能光伏技术、云计算、生物医学、纳米材料等方面的研究优势，与湾区其他城市共同推动战略性新兴产业发展。三是结合香港现代农业科技创新、重点产业技术升级、现代服务业科技、民生科技、可持续能源资源环境技术的研发，与湾区高端软件产业对接，推动重点领域核心技术突破。

3. 支持港澳青年“走出来”，引导内地公司进入港澳。鼓励和支持香港有关机构与湾区内的华为、腾讯、中兴、华大基因等高新科技企业合作，接收港澳青年（学

生)前往实习,培养创新意识,提高技能水平与实践能力。推动已经度过创业阶段、具有一定实力的企业进入港澳,鼓励创新型企业 在港澳设立办事处、研发中心分部或者实验室等,与港澳的优势有机衔接,以港澳作为“走出去”的重要平台,共同发展创新科技,开拓国际市场。

4. 发挥港澳科技创新综合信息服务中心功能。强化电话网络数码化,加强宽带上网设施建设,推广多媒体信息服务(MMS);发挥港澳网络信息自由流通的优势,收集世界顶尖核心技术信息情报,为湾区创新科技的原始研究与前沿技术开发提供更广泛、更有力的支撑;共建共享以提供科技文献、标准、情报等信息服务为主的科技信息平台,推动大数据共享。

5. 强化香港创新科技“超级联系人”作用。发挥香港在研发设备、研发材料、中间产品等环节的物流功能;发挥香港适用香港法律、与国际市场直接对接的优势,规避部分国家对向中国出口技术产品的限制;推动香港风险投资市场覆盖大湾区,支持湾区内地企业和研发机构以科研成果吸引风险投资进入。

结 语

在全球经济复苏缓慢大背景下,以发展为主题的新都市群和创新驱动“双转型”,成为全球区域、都市群和城市发展的选择,正在重塑全球城市功能、重绘全球经济版图、重构全球竞争格局。只要坚持不懈推进“双转型”,加快建设粤港澳大湾区,预计到 2025 年,粤港澳大湾区经济总量将达到 2.5 万亿美元,将超越东京湾区,成为全球最大的湾区经济体;20 年后,粤港澳大湾区 GDP 总量有望突破 5 万亿美元,经济总量很可能超过东盟 10 国。届时,粤港澳大湾区将是名副其实的中国大湾区,全球首席大湾区。

粤港澳大湾区背景下深莞惠经济圈的创新发展

阳结南

《开放导报》2017-08

“粤港澳大湾区”覆盖 9 个城市和两个特别行政区,有着举足轻重的地位。深港、广佛和珠澳构成大湾区 3 个发展内核,将作为珠三角的核心引擎,发挥原本已有的经济、教育、产业优势。以“港深莞惠”、“广佛肇清”、“珠澳中江”构成 3 个环珠江城市带,按照都市圈空间层次和模式规律组织空间功能,即形成内部层级集聚、外部高能释放的大湾区。

创新型经济圈是指经济圈内核心城市通过创新要素、创新网络和创新文化的建设,促进经济圈进行科技创新、组织创新和社会创新等多种形式的创新活动,并最终将科技成果转化和产业化,从而不断提升其核心竞争力的经济圈。深莞惠经济圈作为粤港澳大湾区三大核心引擎之一,将成为粤港澳大湾区战略顺利实施的重要基础和关键力量。其既包括经济发达的深圳、东莞和惠州 3 个珠三角城市,也扩展包括具有广大腹地的河源和汕尾;既占据珠江三角洲等平原的优势,又享有天然海港

的便利。近年来，深莞惠经济圈发展迅速，基本形成了“深莞惠+河源+汕尾”一体化发展的模式。2012年至2016年，深莞惠经济圈联席会议提出，深莞惠经济圈要建立区域创新中心、国家创新中心甚至是亚太创新中心，建立开放型创新体系。由此，建立创新型经济圈正式成为深莞惠经济圈发展的目标。目前，深莞惠经济圈具备了创新型经济圈的一些优势和特征，但在如何适应粤港澳大湾区总体战略，充分发挥创新核心引擎的作用上仍存在诸多不足。

一、深莞惠经济圈发展历程及现状

深莞惠经济圈的发展历程可分为萌芽期、发展初期和扩张期三个阶段。（1）萌芽期（1978~2008）。这一时期的经济特征表现为深莞惠三市企业互动频繁，深圳企业向周边东莞和惠州转移趋势明显。（2）发展初期（2009~2013）。2009年深莞惠三市建立联席会议机制，标志着深莞惠经济圈正式形成。在这一阶段，城市间的经济互动进一步加强。（3）扩张期（2014至今）。2014年10月，汕尾、河源加入深莞惠经济圈，深莞惠经济圈产业协同和一体化程度不断提升。

经过多年的发展，深莞惠经济圈已初具规模，具备了较强的创新能力，主要表现在以下三个方面：

（一）战略定位清晰 2012年，深莞惠三市签署《深圳市东莞市惠州市共建深莞惠区域创新体系合作协议》，强调建设科技创新中心和开放型区域创新体系，建成全国创新型区域和亚太地区重要的创新中心和成果转化基地。2016年，深莞惠经济圈提出要建设开放型区域创新体系，率先建成国家自主创新示范区。在创新经济圈的建设上，五个城市不断发力，深圳的知识产权申请数量质量和上市公司数量在全国位居前列，东莞和惠州近年来城市科技创新能力也得到了极大提升，河源和汕尾的中高端制造业也得到了有效提升。

（二）产业协同初显深莞惠经济圈地处平原沿海地区，条件得天独厚，既可以享受平原的交通的便利，又可以充分发挥湾区经济的便利。深莞惠经济圈五个城市有利于产业的层级发展，由深莞惠三极向多极演化。

（三）一体化进程加快 2009年开始，深莞惠经济圈联席会议对客运、高速、港口、地铁等公共交通进行统一规划和协调，并在教育、社保、卫生、文化、民政、老年人服务等领域加强社会公共服务一体化。在深莞惠经济圈共同规划和努力推进下，深莞惠经济圈生活一体化进程不断加快，已经实现了公积金贷款互联互通，建立和完善了五市警务协作信息平台、企业和个人失信联动奖惩机制，也实现了社保和医疗一体化，企业和个人在城市之间的流动也越来越便利。

二、深莞惠经济圈创新发展存在的问题

从东京经济圈、纽约经济圈、伦敦经济圈和巴黎经济圈等发达的经济圈来看，经济圈创新主要依靠创新协调机制、创新要素和创新网络三要素的建设和发展，深莞惠创新型经济圈在创新三要素上进行了积极的建设，但也存在若干不足。

（一）协调机制障碍明显

深莞惠经济圈已经形成由党政联席会议、政府间工作协调机制、重要合作事项专责小组的三层协作机制，制定了相应的发展规划，签署了具体的合作协议。尽管深莞惠经济圈的合作项目囊括了经济社会的诸多方面，但主要还是集中在交通建设、生态环保、社会事务和部分产业的合作上，深入的合作和发展仍存在许多障碍。其原因主要表现为三个方面，即各城市政府存在利益主体不一致、利益分配不均、合作经费协调困难等问题。深莞惠经济圈五市都是独立的城市，不存在行政隶属关系，尽管深圳是经济特区和计划单列市，但在实际合作过程中，也只是名义上的“带头大哥”，其他四个城市也未必真正听从深圳的指挥。由于深莞惠经济圈的决策和议事等机构是非正式组织，各城市往往以各自利益导向为合作基础，经济圈的组织机构和协作机制仍然只能起到软性约束的作用，实质性的合作难以深入。此外，还有经费问题，如许多合作项目经常因经费不到位而被迫取消，深圳和东莞两市的公安信息共享、深莞惠三市产业用地合作都曾因经费问题而陷入困境。

（二）创新主体力量较为薄弱创新要素是与创新相关资源和能力的组合，主要包括区位优势、企业、人才、资本、高等院校、研究机构、中介机构等。经过长期发展和积累，深莞惠经济圈在一些创新要素上建立了一定的优势，如具有较好的区位优势、企业创新能力较强、中介机构相对完善等。相对而言，高校和科研机构建设则比较薄弱。目前，深莞惠经济圈存在高校和科研机构数量较少、质量一般的问题。以高校为例，深莞惠经济圈中，深圳高校最多，截至 2015 年，深圳已有 12 所大学，除深圳大学、南方科技大学、深圳职业技术学院外，其他均为国内外高校在深圳创建的新校区、学院，或是合作共建的特色学院。显然，深圳高校的数量与质量，同北京、上海、广州及南京、武汉、杭州等城市相比还存在一定差距。东莞高校建设力度虽然较大，但知名高校较少。惠州高校数量少且知名度低，河源和汕尾甚至只有职业技术学院。此外，与环渤海湾经济圈、长三角经济圈和广佛肇经济圈相比，深莞惠经济圈研究机构力量也较弱，数量较少，呈现深圳强、东莞惠州较强、河源和汕尾较弱的现状。正是高校和科研机构较少，深莞惠经济圈内高素质人才较为缺乏，制约了经济圈的创新。

（三）创新网络亟待完善

创新网络是指在政府政策的指导和激励，以及在市场经济的引导下，各创新主体（包括企业、金融机构、大学、科研院所、中介机构等）支撑形成的有效运行机制。深莞惠经济圈创新网络有待进一步加强，主要表现为以下两个方面：

一是深莞惠经济圈没有形成良好的创新网络体系，创新文化亟待培养。高科技园是经济圈创新网络体系的最重要一环，众多创新主体聚焦在高科技园中，充当经济圈科技创新及科技扩散的重要任务。深圳的高新技术产业发展迅速，基本上形成了覆盖全市的产业园，促进了创新网络体系在全市各区的蓬勃发展；东莞形成了松

山湖高新区及其他市区部分产业园的科技创新网络，惠州也已形成了以仲凯高新区和其他产业园为主要创新力量的创新网络；河源汕尾两市的科技创新网络则显得较为薄弱，缺乏高校、科研机构、金融机构的支撑。总体而言，除深圳外，其他四个城市没有形成完善的创新网络，高科技企业占比较低，创新和升级的压力较大，各创新主体之间的交流合作也不是特别通畅。

二是创新网络内外部的合作交流不畅，主要表现为：城市间的产业园和产业集群之间的合作意愿不强，深度合作乏力，五市各自的利益诉求往往成为产业园和产业集群合作的障碍；产业园和产业集群内部各创新主体交流合作过少，如河源和汕尾的高校、研究机构较少，企业创新知识来源缺乏。此外，经济圈内政府、企业、高校、研究机构等创新主体虽然具有较强的交流合作意愿，但因缺乏相应的平台，城市之间的交流和合作相对困难，各创新主体沟通和合作的对象主要是熟人圈或地理位置接近的创新主体。

三、提升深莞惠经济圈创新发展能力的建议

（一）建立具有实质约束力的协调机制

伦敦经济圈和巴黎经济圈为了协调城市间的发展，都建立了凌驾于各区甚至是各市之上的组织结构，进行经济圈规划和执行具体的合作项目。针对深莞惠经济圈合作难以深入的问题，需借鉴国内外经济圈做法，加强顶层设计，建设具有实质约束力的协调组织和机构。

一是构建比各市政府级别高的深莞惠经济圈规划和执行机构。争取国家和广东省的支持，建立深莞惠经济圈议事和决策机构，并设立下属的执行机构。决策和议事机构可以由国家、广东省及五市政府党政官员、专家和居民代表组成，根据城市经济规模和人口规模等各类指标确定比例，定期议事和决策，具有实质性的指导和决策权力。决策和议事机构所制定的规划和决策对经济圈五市具有硬性的约束；执行机构则负责具体合作事项的执行，工作人员可以专职化，负责深莞惠经济圈一体化具体事项，促进合作事宜的深入推进和正常运作。

二是设立深莞惠经济圈发展基金。发展基金主要为规划和执行机构日常运营、公共合作项目研究及推进提供经费，并为众多合作事项提供专项经费资助和保障。有了发展基金，深莞惠经济圈各城市边界的交通、生态环保甚至是民生合作就更加容易推进。发展基金可以由深莞惠经济圈决策机构根据各城市的经济发展规模及建设要求，由五市按比例进行缴纳。

（二）主动适应粤港澳大湾区战略，统筹布局产业层级

深莞惠经济圈应主动适应粤港澳大湾区发展战略，顺应产业发展规律，统筹布局完整的产业层级体系，以使其能充分发挥粤港澳大湾区核心引擎的作用，总体思路如下：

第一层级：深圳创新型产业。目前深圳已呈现典型的创新经济特征，新产业新

技术不断涌现和集聚，深莞惠经济圈应在产业层级的统筹布局上强化这种特征，使深圳在整个经济圈创新活动中切实发挥领头羊的作用。

第二层级：东莞和惠州高端制造业。近年来，东莞和惠州产业转型升级已取得实质性成效，传统制造业正逐步向高端制造业蜕变，东莞和惠州产业定位应以高端制造业为主体，传统产业为补充。

第三层级：汕尾和河源中低端制造业。汕尾和河源主要承接深圳、东莞和惠州传统产业的转移，产业定位应为中低端制造业。

（三）顺应产业层级，合理布局创新主体

针对创新要素中高校和科研机构数量不足和力量较弱等问题，结合产业层级特征，深莞惠经济圈需合理布局创新主体：

深莞惠经济圈应增加高校数量，提升高校质量，合理规划学科设置和层次结构。深圳应加大财政力度，建设以深圳大学为引领的高水平大学，加强与国内外著名大学的联合办学，建设国内和国际一流的大学和学科；东莞和惠州应加大财政力度，建设国内和广东省一流的大学和学科，并不断向国内高水平大学方向努力；河源和汕尾则应在加强职业教育的同时，有条件地创建本科院校，积极建设省内著名职业类院校和学科。

深圳应充当经济圈领头羊的作用，充分发挥创新和研发的核心作用，重点围绕新兴产业新技术，积极引进高层次创新团队和人才，建设和培育一流的基础技术研究机构；东莞和惠州临深的国家级园区则充当创新次中心的作用，应重点围绕高新技术产品制造，培育和引进一流的技术应用研究机构；河源和汕尾正在承接深莞惠的产业转移，未来产业发展方向为中低端传统制造业，应重点围绕传统产业的转型升级，积极培育和引进相应的应用性研究机构。

（四）强化创新核，推进创新网络建设与融合

深莞惠经济圈应注重创新核建设，并大力促进创新资源在经济圈内的高度融合，从而打造完善的创新网络体系。

创新核建设。理论和实践均已证明，创新活动和创新产业具有典型的集聚特征，需要充分发挥创新核的作用，以点带面逐步推进。深莞惠经济圈应重点建设各核心城市创新网络体系中的以产业园区（或科技园）为载体的创新核，在此基础上，充分发挥创新核的带动作用，有效辐射周边企业和区域，从而形成从点到面的创新体系和创新网络。

创新网络融合。创新网络融合分为两个层次：一是城市内部创新资源共享。深莞惠经济圈核心城市除应通过加强各园区的联系和交流，促进全市共享创新资源，有效促进创新核的创新能力外，还应加强官产学研介合作，大力建设深莞惠经济圈的各类协会，如企业家协会、行业协会、商会、高校和科研机构协会、中介协会，通过市场的力量和非正式形式促进政府、企业、高校、科研机构和中介机构进行交

流合作。二是城市之间创新资源共享。加强经济圈内各城市间创新网络的科技合作和共享。经济圈内各城市间可以通过科技产业园建设和转移和高科技产业园的交流合作，加强科技项目合作和科技平台建设，进行科技信息共享和合作；鼓励民间资本进行科技平台建设和产业园建设，促进科技转移和合作。

粤港澳大湾区发展规划研究

哈尔滨工业大学（深圳）经济管理学院课题组
《开放导报》2017-08

一、湾区经济与粤港澳大湾区的战略地位

湾区经济是世界经济的主体，是国际竞争的制高点。过去近 70 年，全球贸易出口货物增长了 33 倍，价值量增长了 155 倍。沿海大都市在全球贸易中的地位愈发凸显。优越的地理区位、繁荣的港口经济、强大的海上运输能力、高密度的对外贸易、大规模的制造能力、超强的金融能力和创新能力，使沿海港口城市集合构成的湾区经济逐渐成为全球经济的主体。湾区经济依港而生，沿湾而兴，港城互动，具有高度的开放性。全球 60% 的经济总量集中在入海口，世界 75% 的大城市、70% 的工业资本和人口集中在距海岸 100 公里的地区。世界著名湾区具有高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能、发达的国际交流网络等突出特点，是世界 500 强、创新公司、研发资源和专利密集区，是国家竞争力和创新能力的代表，是推动国民经济发展和科学技术变革的先锋。

粤港澳大湾区拥有得天独厚的区位优势，与南海依湾相连，与东南亚隔海相望，是世界贸易的主要海运通道，亚欧经济贸易衔接的核心点，居国际金融和贸易核心地位，也是海上丝绸之路的必经之路、一带一路的战略咽喉重地，东向可联通海西经济区、西拓可携手广西—东盟合作区，是最具发展空间和增长潜力的世界级经济区域。粤港澳大湾区具有改革开放和制度创新的先行优势，经济发展水平较高，市场经济体系较完善，国际经济贸易联系十分密切，在全球产业分工链条中形成了持续上升的能力，是我国经济转型的排头兵。

二、粤港澳大湾区规划的空间范围与发展条件

粤港澳大湾区规划是我国第一部在“一国两制”框架下的跨行政区规划^①，是以华南沿海湾区优越自然地理区位和既有城市群为依托的城市群规划。建设粤港澳大湾区，是广东主动承担国家使命，积极投身一带一路建设，发挥重要枢纽作用的历史机遇，是广东加快发展，构建改革开放新格局的重大契机。其空间范围应包括：位于珠江口河海相间中心位置的香港特别行政区、澳门特别行政区、深圳、珠海，东起潮汕的汕头、揭阳、汕尾、潮州，西至粤西的湛江、茂名、阳江的沿海地带，珠江三角洲地区广州、中山、江门、东莞、惠州、佛山以及位于湾区经济腹地和生态保护区的清远、韶关、河源、梅州、肇庆、云浮等 23 座城市。国土面积 18.08 万平方公里，2016 年地区生产总值 10.37 万亿元，总人口 1.2 亿，分别约占全国的 1.9%、

13.9%、8.5%。初步形成了以港深为核心，珠江三角洲 2 区 9 市为主体的城市群。

改革开放以来，珠江三角洲地区的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，以香港和广州两个城市为起点，初步成长为拥有近 6000 万城市人口，城镇化率达到 86% 的世界级城市群。以约占全国 1% 的面积，5% 的人口，吸引了全国 1/5 的外商直接投资额，创造了占全国 1/10 的国内生产总值，世界金融危机以来的经济平均增速仍保持 10%。

香港是粤港澳大湾区核心城市，是全球离岸人民币业务的枢纽，国际资产管理中心，是内地与世界连接的“超级联系人”，内地跨境贸易、投融资和商务服务的国际化平台。要发挥以香港带动沿海，沿海带动内陆，逐级推动、辐射带动湾区经济发展的作用。借鉴国际著名湾区的成功发展经验，就要积极推进港深合作，完成从行政区划的多核心城市，走向市场机制决定的单核心城市转变，发展具有全球影响力和竞争力的世界级湾区城市群，全面提升粤港澳大湾区在世界经济中的地位。

深圳从 40 年前一个闭塞落后小渔村，一跃为全球重要的创新中心城市。港澳回归祖国后，经济稳定持续发展，粤港澳的关系进入一个全新的历史时期。CEPA 新协议签订、广东自贸试验区（南沙、前海和横琴）正式运行、一带一路建设等多项措施落实，粤港澳大湾区经济在持续推进。港珠澳大桥、广深港客运专线等跨境重大基础设施建设顺利实施，粤港、深港间教育科学和产业技术创新合作不断深化。粤港澳合力共建大湾区的条件已经成熟。

广州是重要的全国经济中心城市，具有强有力的经济辐射与区域发展带动能力和物流集散功能，佛山、东莞、珠海、澳门等构成湾区城市群的重要支撑；湛江、茂名、汕头、揭阳等市是粤港澳大湾区城市群发展的重要增长极，是湾区不可或缺的重要组成部分。

经过近 40 年的快速城市化和工业化，粤港澳大湾区初步形成了规模分布合理的多层次城市体系。其中，港深是湾区的国际金融中心、国际航运枢纽和国际贸易窗口，是粤港澳大湾区的中央国际都会区，也是中国创新能力最强、知名国际大学最多、城市活力国际影响力最高的城市区，人口规模和经济规模分别约占粤港澳大湾区的 16% 和 36%。全球数字通信创新集群排名仅次于全球第一的东京—横滨地区；港深交易所总市值超过 6.5 万亿美元，位居全球第三；拥有 2016 年 QS 全球排名前 100 大学 4 所；拥有全球最繁忙和最高效率的国际集装箱枢纽港，集装箱吞吐量位列全球第一，约占全球远洋集装箱总运量的 1/5。

当前，粤港澳大湾区经济面临双重转型压力。充分利用“一国两制”制度优势，高度重视香港的国际地位，充分发挥香港的作用，提高香港在大湾区建设发展中的核心地位，全面升华粤港澳大湾区城市间的经济合作水平，以更宽广的视野、更强的国家使命感，在更大的空间尺度上统筹规划，对破解粤港澳大湾区面对的双重转型难题具有重大意义。

三、打造湾区特征突出的 T 型城市群

推进粤港澳大湾区城市群建设，必须坚持世界标准，瞄准国际标杆，借鉴国际一流湾区的成功经验，充分发挥要素集聚和空间溢出效应，形成合理的城市分工和规模分布。未来应加快沿海城市带的发展，形成以港深为核、以沿海为带、以珠江为轴的“T”字型空间结构，建设相互协调、共同发展的五大城市圈—湛茂阳城市圈、澳珠中江城市圈、港深莞惠城市圈、广佛肇城市圈和潮汕城市圈，构成“一核一轴一带五圈”的粤港澳大湾区城市群空间结构。按照点、线、面逐步扩展的方式，构造具有国际竞争力的湾区经济和城市布局，充分发挥核心城市的辐射带动作用，培育形成多级多类发展轴线，多层次网络化空间格局。

1. 着力建设多层次城市等级体系，打造伞形网状城市规模层级结构。坚持政府引导与市场主导相结合，推动大、中、小城市在空间上有序分布，促进人口和经济活动在地理上有效集聚，实现不同类型资源在不同空间上优化配置，形成层级有序、分工合理、协同发展、联系密切的伞形网状城市层级体系，提高大湾区城市群的国际竞争力。

2. 明确等级清晰的城市功能定位。区分不同类型城市职责，鼓励核心大城市打造面向未来的全球城市，成为全球城市文明创新的倡导者，全球科技创新和智能制造的引领者；推动大城市打造现代化、国际化城市，建设国家创新城市、国际制造名城；引导中小城市建设区域中心，成为现代生态城市、地方特色城市。

3. 推动层次合理的城市产业分工。注重城市产业专业化分工，加快核心大城市发展科技创新产业，建设世界级科技创新中心、全球金融科技中心和全球资源配置中心；推动大城市发展创新服务业、科技制造业，建设特色鲜明的世界级高端制造业集群；引导中小城市建设区域商贸中心、物资集散中心和先进制造中心。遵循湾区城市群一般演进规律，打造“以港深国际大都会为引擎、五大城市圈为支撑”的粤港澳大湾区伞形网状城市群。加快五大城市圈之间互联互通。高度重视城市圈之间重大基础设施的高效衔接，超前布局连接五大城市圈的新一代信息基础设施，推动产业有序转移与有效集聚，引导五大城市圈之间人流、资金流、信息流自由畅通，推动各个城市圈的密切互动、错位协同、有效竞争。

4. 建设功能清晰、分工合理的核、轴、带。按照打造世界级湾区核心城市要求，加快提升港深核心竞争力和综合服务功能，充分发挥港深辐射带动和示范引领作用，推动非核心功能疏解，推进珠海、东莞、惠州等周边城市协同发展，引领城市群一体化发展。推动沿海湾区城市高效协调发展。加大国际贸易、国际投资的沿海优势，着力发挥东部、西部沿海城市的地缘优势，加强以汕头、湛江为中心的东西部港口城市建设，大力发展以港深为核心的沿海湾区城市带，推动沿海湾区城市带高效协调发展，辐射带动湾区内陆城市经济全面发展。强化广州作为全国经济中心城市，升华广州经济、文化、教育、区域交通枢纽地位，对于带动粤港澳大湾区周边内陆

地区的发展具有决定性作用。要提升佛山的综合服务功能，承接、传递区域辐射带动力。加快重型装备制造业、高新技术产业和物流业的发展，改善城市圈的生态环境，加快外围组团的环境基础设施建设，共同维护区域经济基础与人居环境载体。

5. 提升城市空间利用效率。粤港澳大湾区经济已经形成了通讯电子信息产业、新能源汽车、无人机、机器人等新兴产业集群，以及石油化工、服装鞋帽、玩具加工、食品饮料等传统产业集群。但战略新兴产业发展不足、传统产业过度集中在中低端环节，各地过度竞争、同质化现象仍然突出。根据资源环境承载能力，提升空间利用效率，优化粤港澳大湾区国土空间开发格局，应科学确定城市边界、最小生态安全距离和空间结构，统筹经济社会发展、人口空间分布、陆海资源利用、生态建设和环境保护、基础设施建设和对内对外开放。应从提升区域整体竞争力出发，处理沿海沿江城市与腹地城市、中心城市与中小城市的关系，明确城市功能定位，强化错位发展，形成优势互补、各具特色的协同发展格局。



图 1 “一核一带一轴五圈”空间规划示意

四、提升粤港澳大湾区竞争力的政策措施

1. 推动粤港澳大湾区人口的合理分布。强化产业升级和功能疏解是粤港澳大湾区人口合理分布的“两大抓手”，可稳定粤港澳大湾区轴线上超大城市和大城市人口密度，扭转人口过度向粤港澳大湾区轴线集中的现状，综合运用土地供给、土地价格及城市功能调整等手段，推动超大城市和特大城市产业向高空间收益、高创新收益的数字产业等领域升级。增强超大城市和特大城市中心城区的创新服务功能，提升城市空间效率，建设发达的通勤交通体系；提高东西部沿海城市带的人口密度，2025 年城镇常住人口密度应接近 2010 年珠江三角洲轴的水平。产业集聚带动人口集聚，发挥东西部沿海城市区位优势，发展大型临港经济、海洋经济和特色产业。通过加大产业扩散效应，形成新的产业集聚空间，推动超大城市大规模制造业向东西部城市群扩散，提升都市群整体空间效率。加大钢铁、石油化工、造船等产业向

东西部沿海地区扩散。以湛茂阳、潮汕两大城市圈为重点，加快东西部沿海城市带一体化；促进城市扩容提质，加快布局教育、医疗和养老等公共服务设施，塑造山海相应、自然共融的城市环境，吸引人口向沿海城市集聚；深入贯彻习近平总书记关于“青山绿水就是金山银山”的重要讲话，切实保障粤港澳大湾区北部腹地的生态屏障功能，保持低人口密度的发展格局，北部地区以构建生态文明先行区为目标，构建粤港澳大湾区北部环形生态屏障。

2.推动粤港澳大湾区成为世界级金融中心。加快建设港深世界级金融中心，全面提升广州区域金融中心竞争力，着力培育若干金融节点城市，逐步形成层次分明、专业分工、协调有序的粤港澳金融中心体系，积极推动粤港澳大湾区形成比肩纽约湾区、伦敦湾区的金融领域全球竞争力。强化香港人民币离岸中心、交易中心地位，完善以港深为核心的金融科技产业链条，探索港深债券交易平台、IPO市场互联互通，推动港深共建世界级融资中心和创投中心。

3.推动战略性新兴产业空间集聚。推动信息技术基础创新，打造信息基础产业新优势。建设石墨烯、碳纳米管等前沿技术创新载体，推动软件定义网络（SDN）、网络功能虚拟化（NFV）等未来网络技术试验验证和应用示范。发展跨界融合的互联网产业集群，积极构建大数据和人工智能产业集群。超前布局互联互通的大湾区新一代信息基础设施，

4.拓展安全有序的网络空间，推进信息产业化、产业智能化、城市智慧化，逐步建成粤港澳大湾区世界级智慧城市群。开展产业区域分工协作，形成产业链延长和产业互补、融合的发展格局。发挥比较优势，建设不同层次、不同领域的科技创新中心。在珠江东岸打造一批具有全球领先水平的电子信息产业集群。加快建设珠江西岸世界级先进装备制造产业带。打造东西部沿海新型产业带。建设以核电与天然气为主体的清洁能源基地，提升以进口原油为支撑的精细化工产业集群，打造以进口铁矿石为基础的精品钢材产业园区，形成独具特色、竞争力强的大规模临港经济带、现代化物资集散中心。以潮汕城市圈为依托，打造汕头区域交通枢纽、科技中心和商贸物流中心，打造潮州重要临港产业基地、特色经济示范区，打造揭阳区域航空物流基地、重要石化能源基地，打造汕尾滨海旅游集聚地、省级电子信息产业基地。以湛茂阳城市圈为依托，建设湛江全国海洋经济示范市、重化产业基地，建设茂名区域重要交通枢纽、世界级石化产业基地、重要能源物流基地。

表1 粤港澳大湾区各市城镇常住人口规模和密度预测

(单位:万人,人/平方公里)

城市	2015年		2020年		2030年	
	人口规模	人口密度	人口规模	人口密度	人口规模	人口密度
汕头	389.87	1773	430	1957	607	2761
潮州	168.46	535	205	652	350	1113
揭阳	308.34	586	375	712	641	1217
汕尾	166.28	342	193	396	299	615
香港	730.57	6615	745	6748	757	6850
深圳	1137.87	5697	1244	6229	1331	6662
东莞	733.13	2980	740	3010	755	3071
惠州	324.09	286	406	358	639	563
澳门	64.68	21100	69	22619	73	23775
珠海	143.92	831	167	963	259	1495
中山	282.83	1586	361	2024	588	3296
江门	293.04	308	357	375	609	641
湛江	295.01	222	359	271	706	532
茂名	243.35	213	296	259	506	443
阳江	125.33	158	152	192	260	327
广州	1154.75	1553	1310	1763	1687	2269
佛山	705.46	1858	798	2102	1022	2690
肇庆	183.33	123	198	133	209	140
韶关	159.15	86	166	90	171	93
河源	129.55	83	146	93	160	102
梅州	207.45	131	218	137	222	140
清远	188.16	99	208	109	224	118
云浮	98.99	127	101	130	104	133

5. 推动创新中心与制造基地密切合作。鼓励核心新兴产业关键技术跨地域合作创新,建设若干具有强大带动力的创新型城市和区域创新中心,增强制造业设计、制造、材料、质量体系的综合竞争力,形成从创新源头到产品设计、生产的全产业链竞争优势。支持湾区内各市积极参与国家自创区建设并创建创新型城市。实行“两推动”策略,推动总部—研发—制造全产业链在粤港澳大湾区集聚;推动总部、研发和制造过程,按照城市发展水平和产业特征进行差异化配置。提升大湾区内部创新活动的“密度”和“浓度”,加强港深莞数字技术与产业合作,切实发挥数字产业创新的驱动作用,将数字转化为生产力。促进深港金融科技中心、数字技术中心、生物技术研发中心建设,形成创新能力强、产业分工合理、体系完备的世界级创新城市群。推进珠江两岸制造业错位协调发展。积极构建粤港澳、粤闽、粤桂琼三大海洋经济合作圈。以“六湾区一半岛”为单元,重点建设一批集中集约用海区、海洋产业集聚区和滨海经济新区,推动海陆空间统筹利用试点,构建海洋经济新格局。

6. 推动珠江轴与沿海带之间的交通均衡。建立疏密有序高效便捷的湾区交通体系。由单一城市交通中枢向多元、多向、多枢纽,轴与带城市直联直通网络体系转变,提升沿海城市带的交通基础设施水平,加快沿海城市跨江通道建设。改变沿海城市带交通基础建设严重滞后的局面。目前,珠江三角洲轴线城市单位面积的交通

运输能力是东西部沿海城市的 8 倍。珠江三角洲轴线城市的铁路密度是沿海城市带铁路密度的 2.8 倍；高等级路和高速公路运输能力是沿海城市带的 2 倍。

要强化基础设施对粤港澳大湾区城市群协同发展的基础性作用，超前建设东西部城市圈的城际铁路，提高高速铁路的通达性，到 2030 年应当基本消除东西部沿海城市与粤港澳大湾区轴线城市的基础设施建设水平差距。截至 2015 年，珠江三角洲城市轴的公路总长度 78334 公里，2005~2020 年珠江三角洲城市轴公路计划修建长度为 1780.6 公里，2020 年底计划总长度达 80114 公里，公路密度预计将达到 1.95 千米/平方公里；粤港澳大湾区东西部沿海地区城市公路总长度为 68961 公里，2009~2020 年共计划修建公路 508.7 公里，东西沿海公路密度预计达 1.474 公里/平方公里设施覆盖范围，远低于珠江三角洲轴线城市公路基础设施计划建设数量。

要着力加快粤港澳地区沿海港口群建设，优先发展沿海港口，优化提升内河港口，形成以沿海港口为主体，内河港口为补充的多样化、多层次、多功能协调发展的世界级港口群。发挥沿海港口群对内辐射的功能；构建以沿海主要港口为核心的国际货物运输通道和以空港为核心的快速国际物流集疏运网络，发挥东西部港口与铁路结合的交通运输网对腹地经济的带动作用，形成沿海港口对腹地经济社会发展的支撑和促进临港工业发展的能力。

要着力提升港深交通枢纽地位，建设以汕头、汕尾、湛江、阳江等沿海地区为港口运输与铁路运输的连接枢纽；建立东部港口与潮汕地区及赣闽联通的铁路网，建立东部潮汕港口群对湾区北部腹地城市以及桂黔地区的高密度辐射铁路网。重点推进深圳至茂名铁路、梅州至潮汕铁路、合浦至湛江铁路、赣州至深圳客运专线、广州至汕尾客运专线、汕尾至汕头铁路（兼顾城际）、龙川至龙岩客运专线、湛江至海口铁路扩能工程、张家界经湛江至海口旅游高铁等项目建设。完善经粤东西至周边省（区）高速铁路通道建设，形成东联海峡西岸、沟通长三角，西通桂黔、辐射大西南，北达湘赣、连接中原地区的“五纵二横”高速铁路骨干网络。

五、推进观念转变，深化改革，扩大开放

1. 转变观念。建设粤港澳大湾区就是要从传统的大而全、小而全的独立城市形态向统筹协调的城市群转变，要打破画地为牢行政分割，资源过度集中，经济发展差异显著的空间格局，充分发挥城市间的动态比较优势，形成各具特色，相互关联，科技创新、产业技术创新能力强，交易成本低、金融实力强大的全产业链国际竞争优势。从传统金融中心、服务中心、制造中心向多元复合型的科技创新中心转变。按照城市规模与发展水平，依照比较优势向“总部经济+金融中心+科技创新中心+高端制造业中心”、“总部运营中心+研发中心+制造中心”等多种复合创新模式转变。

2. 深化改革。坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用和中央政府规划统筹作用，充分发挥改革试验田作用，增创改革新优势，优化公共资源配置，推进统筹城乡、实现经济社会协调、可持续发展、跨行政区的综合改革试验区建设，创建充满

活力、富有效率、更加开放的科学发展新体制，率先建成比较完善的社会主义市场经济体制。以港深大都市区建设带动粤港澳大湾区经济合作；支持深圳大力建设全国综合配套改革试验区；支持珠海在政府职能分层管理改革、社会管理制度创新等方面取得新进展；支持汕头经济特区扩大至全市范围，在对外合作、城乡一体化发展的体制机制创新等方面取得新突破。着力推进广州南沙、深圳前海、珠海横琴等地区金融科技创新先行先试。强化港深在推动湾区科技创新发展中的核心作用，保持港深世界金融中心地位，着力提升大湾区自主创新能力与产业竞争力。

3. 扩大开放。提升粤港澳大湾区经济国际化水平，以开放推动转型升级，以提升国际竞争力为核心，加强区域合作，优化利用外资结构，提高“走出去”水平。构建规范化、国际化的营商环境，推动全面开放、深度开放、科学开放，加快建立全方位、多层次、宽领域、高水平的开放型经济新格局。最大限度地利用“一国两制”、政策空间优势，以港深为主体，创造出最具活力，最具国际竞争力的创新机制，将落马洲打造成为全球最著名的创新基地之一。

4. 全面提升对内辐射功能。全面推进粤港澳大湾区、珠江—西江经济带、粤桂黔滇高铁经济带、琼州海峡经济带和东江生态经济带等跨区域合作，强化对内辐射功能，深化粤港澳、粤闽、粤桂琼等海洋经济合作圈的协同发展。充分发挥各类合作平台在促进产业转移中的积极作用，大力推进广州泛珠合作园区、粤桂黔高铁经济带合作试验区建设，支持粤桂合作特别试验区、闽粤经济合作区、北部湾临海产业园、湘赣开放合作试验区等跨省区合作平台发展，形成粤港澳大湾区与周边内陆省区合作发展、联运发展的新格局。

在粤港澳大湾区建设中深化深港合作创新

许鲁光

《开放导报》2017-08

一、在粤港澳大湾区建设中深化深港合作创新的战略意义

首先，必将扩张深港两地的城市腹地。建设粤港澳大湾区，将使湾区覆盖范围空前提高，整合广州、深圳、珠海、东莞、中山五市的相关岸线资源后，拥有5.6万平方公里广阔腹地，人口6000多万。深化深港合作创新必然会增强深港的辐射范围以及能级，成为全球经济与内地经济相互连接互动的大通道和“转换器”，使粤港澳大湾区成为新时期引导中国经济增长的重要引擎。

其次，必将增强深港城市功能。世界特大型城市中的纽约、东京和伦敦都是著名的国际金融中心，商业繁荣，有统一的城市规划，城市基础设施发达，城市管理先进，形成了高效的城市运行机制。在当前的粤港澳大湾区建设中，进一步推进粤港澳大湾区建设中的深港合作创新，有助于增强深港两地政府以及半官方机构的沟通和协调，加大城市基础设施建设投资力度，极大改善两地之间的城市基础设施，提升城市规划和管理水平，保障能源供应、用水以及生态环境优质，提升深港两地

的城市功能。

最后，将使深港两城的国际影响力大幅提高。特大型城市不仅需要有一定的城市规模和实力，以及特有的不可取代的城市功能，还需要有强大的国际影响力和著名品牌。在粤港澳大湾区建设中深化深港的合作创新，将更有效地实现两地之间的优势互补，将香港和深圳建设成为世界级湾区城市中的特大型城市。

二、深化深港合作创新在粤港澳大湾区建设中的地位与作用

（一）深港双方在粤港澳大湾区建设中的优劣势

1. 香港发展湾区经济的优劣势

香港发展湾区经济，一是“一国两制”使香港可以继续维持自由港制度体系，始终遵循国际惯例所带来的优势，保障香港的区域竞争力和经济的持续稳定发展；二是具有“双向拓展”的优势，香港作为“独立关税区”的同时，又受惠于中央 CEPA 作出的制度安排，同时拥有对内及对外市场的“双向拓展”功能，其经济发展更具竞争力，投资香港便占据了可便捷进入海内外市场的“要塞”；三是有着较强的环境竞争力，无论从绿色 GDP 指标还是人类发展指数的历年国际比较观察，香港的环境竞争优势都非常明显。

香港在发展湾区经济中的短板，表现在经济增长已经出现后劲不足、增长乏力趋势，带来了一定的社会问题；受空间狭小以及营商成本偏高等诸多因素影响，科技创新竞争力没有形成优势。

2. 深圳发展湾区经济的优劣势

深圳发展湾区经济，一是区位优势突出，紧邻香港，拥有得天独厚的海港、空港、高铁、公路等口岸优势，处于中国与海外联系的枢纽点上；二是综合经济实力强，2016 年 GDP 实现 1.949 万亿元，约占粤港澳大湾区的 30%，已进入世界城市前 30 名，人均生产总值达到 2.5 万美元，成为中国内地城市中人均 GDP 最高的城市；三是自主创新能力较强，形成了一大批优势产业集群和龙头企业，2016 年全社会科技研发投入超过 800 亿元，占 GDP 比重达到 4.1%，已超过发达国家平均水平。

深圳在发展湾区经济的制约因素是，土地资源严重不足，按深圳国土部门统计，截至 2016 年底，深圳建设用地总量已达到 982.76 平方公里，已经接近无地可用的境地；缺乏能为高新技术产业提供强力支撑的高等院校、科研机构集群和具有国际先进水平的重大科技基础设施；生态环境压力制约了经济社会可持续发展，深圳是为国内严重缺水城市之一，主要河段水质超过了国家地表水 V 类标准。

（二）深化深港合作创新在粤港澳大湾区建设中的地位及作用

1. 深化深港合作创新在粤港澳大湾区建设中的地位

深港作为粤港澳大湾区中的枢纽城市，坐拥面向东南亚向西延伸的海上通道，经过改革开放 30 多年来的发展，两地已经具备了雄厚的经济基础和城市辐射服务能力，创新能力和国际化程度得到了提升，这都为深港建设 21 世纪海上丝绸之路枢纽

城市提供了强大支撑。当前，在粤港澳大湾区建设中深化深港合作创新，以“制度创新”替代“制度优惠”，必将促进粤港澳间所签署各项双边协议的落实，打破公共服务和要素流动等方面的规制和壁垒，激发湾区内部的充分竞争与合作。

2. 深化深港合作创新在粤港澳大湾区建设中的作用

第一，能加快构建粤港澳大湾区建设的发展轴心。改革开放以后，以香港为核心和源头的制造业转移，带动了粤港澳大湾区特别是珠江东岸的经济发展，形成了一条沿着广深高速和 107 国道的穗深港发展轴，促进了深圳以及珠江三角洲地区的快速发展。随着港珠澳大桥、深中通道、粤港澳大湾区轨道交通等重大基础设施的规划建设，粤港澳大湾区的发展格局越来越清晰化，沿海发展轴正在形成，深港作为粤港澳大湾区中的枢纽城市恰处在该发展轴上，当前势必更需要深化深港两地之间的合作创新与协同，合力提升深港创新合作圈的层次，抢占粤港澳大湾区打造沿海发展轴的先机，而且对于打通向粤东、粤北乃至福建、江西等更大腹地范围的通道意义重大，深圳中心城市地位也会在此过程中得到进一步巩固和提升。

第二，有助于推动粤港澳大湾区的建设效益。香港与粤港澳大湾区其他城市的经济合作以及利益协调主要依靠市场机制，世界几大著名湾区的发展证明，发达的市场经济和全方位开放的市场格局，是世界一流湾区发展的内生机制和根本动力。香港是举世闻名的自由港，全球重要的金融中心和航运中心，深圳经过改革开放 30 多年来的发展，市场经济的发育也较为成熟。因此，深化粤港澳大湾区建设中的深港合作创新，则能更充分地发挥市场机制对大湾区资源的整合效率，在互惠互利原则基础上，更易于建立粤港澳大湾区内各地域间的合理分工与协作体系，有效地避免市场分割，快速提升粤港澳大湾区经济区的紧密联系和世界竞争力。

第三，能早日建成粤港澳大湾区的创新发展高地。香港土地面积狭小，深圳也正面临着土地资源的紧约束压力，因此，必须改变过去深港两地各自为战，缺乏规划协调和优势整合的发展格局。利用建设粤港澳大湾区的有利时机，积极参与谋划粤港澳大湾区规划，充分整合空间资源，优化配置要素资源，将香港的金融、物流、研发等生产性服务业优势进一步向深圳延伸，并与深圳的制造和科技创新优势结合起来，促进深港两地的产业发展形成深度合作，共同构建相互支撑的产业价值链、创新产业链和新兴产业集群，扶持创新优势产业和战略性新兴产业做大做强，将进一步增强深港两地的创新能级，使粤港澳大湾区成为世界级的创新发展高地。

第四，有利于构建宜居湾区的典范。生态环境问题不会因为地域边界而分离，深港共处于同一个环境生态圈内，保护生态环境是深港双方共同的责任和义务。深圳由于多年来的粗放发展方式已经导致了生态环境质量的下降，如深港界河深圳河的污染，虽经大运期间及近年的治理有所改善，但仍然需要持续地重视和维护；香港方面沿深港边界布局的三个垃圾填埋场已对深圳湾区域造成了不良影响等，这些都是深港区域生态环境共同面临的挑战。利用粤港澳大湾区的建设机会，深港联合

开展跨境环境污染综合治理行动，易于加快构建起宜居湾区的先进典范。

第五，有助于打造优质生活湾区。深港两地彼此相邻，跨界往来本来就很普遍。近年在产业合作和前海蛇口自贸区建设的推动下，深港两地居民的跨界就业、入学、医疗、居住、购物旅游等更加密切频繁，但由于受边境管理的限制，深港两地居民在跨境往来中仍然存在着诸多障碍。如企业员工跨境就业和居住的通勤问题、子女教育问题、医保问题等等。因此，借助粤港澳大湾区建设之势，深化深港合作创新，加强两地深度合作，是构建粤港澳大湾区优质生活圈的应有之义。

三、粤港澳大湾区建设中深化深港合作创新面对的障碍

首先是运行“机制落差”的障碍。香港是举世闻名的自由港城市，是世界上最开放、最自由的经济体，实行高度开放的自由市场经济体制，深圳经改革开放以来的快速发展而今已成了国际化都市，虽能在体制改革上大胆创新，但与香港对比，政府对经济的干预则远高于香港，政府功能和香港存在很大差别。香港政府公共服务职能优势突出，行政管理规范，社会中介组织发达，市场经济成熟度、自由度极高，重大政府决策实行议会制，必经民意咨询和议会表决程序，偏重于“自下而上”模式。深圳政府则正在不断深化行政体制改革，不断发展完善社会主义市场经济体制，遵循“自上而下”与“自下而上”相结合的决策程序，决策效率高，执行力度大，在制度安排以及决策咨询等方面存在的这种“机制落差”，必然会在深港两地之间各种软硬件要素的顺利对接协调上产生阻力。

其次是体制衔接的障碍。CEPA为加快香港与内地的经济合作奠定了制度框架，但是，直到目前深港两地之间有效的协调机制尚未成熟建立，粤港澳大湾区内的基础设施建设尚未能实现体系化，市场资源各经济要素的相向自由流动还有相当程度的体制障碍，在一定程度上影响了深港两地资源整合的效率、质量及深港经济合作的进程。粤港澳大湾区的建设迫切需要深港这两个枢纽城市深化创新合作，全面实行基础设施、市场以及体制等的对接，以切实加快推进深港两地创新合作的步伐，实现快速发展。

最后，深港两地在社会文化环境等方面也存在着“落差”。深港两地经过多年的合作发展，协作逐渐增强，但在社会文化环境方面，深港两地在市场运行的法律法规、合同条款、知识产权保护，以及价值观念、教育模式、群体文化相容性等方面，尚存在一定的差异，需要协调。

四、深化深港合作创新在粤港澳大湾区建设中的战略定位与策略建议

（一）战略定位

在宏观战略上，深港创新合作应紧紧围绕国家一带一路建设和粤港澳大湾区战略，遵循国际一流湾区经济发展规律，充分发挥深港作为粤港澳大湾区枢纽城市各自的优势，创新合作机制，整合粤港澳大湾区的各类要素资源和平台载体，面向东南亚、南亚、中东、非洲等更广阔市场，结合发展自贸区等宏观战略，互惠互利地

携手打造深港合作创新升级版，建设以金融、航运、科技创新、物流、信息等为核心竞争力且各具特色的粤港澳大湾区枢纽轴心城市。

（二）相关策略建议

1. 促进制度及机制的深化安排

在《粤港澳大湾区发展规划纲要》、《粤港澳建立更紧密合作区》等文件指导下，围绕国务院印发的《关于深化泛粤港澳大湾区区域合作指导意见》，共同编制出有实施指导性的“深港枢纽双城经济合作规划”，以及分门别类的其他发展规划，如编制“深港经济圈内部综合交通体系总体规划”，以促进粤港澳大湾区内交通基础设施的高效联通；编制“深港经济圈内部优才交流规划”，以促进人才的跨境合理流动；编制“深港经济圈内部知识产权保护规划”以及“技术与产权交易制度”，以促进跨境技术要素市场的形成和发展，等等。并且根据上述规划，建立合理的利益分配机制与利益补偿机制，建立健全常设的组织机构，从组织架构、管理目标、运营基金和日常经费等方面，分部门、有步骤、有重点地推进深度合作。

2. 加速推进基础设施的深入合作

深圳港口发展势头强劲，早在 2001 年，深圳集装箱吞吐量的增长速度就已赶超上海。香港与深圳港的创新合作，对于稳定香港航运中心地位意义十分重要。在当前的粤港澳大湾区建设中，香港尤其要加快推进与深圳基础设施的创新合作，统筹安排两地重大交通基础设施的规划和布局。

大力拓展珠三角沿岸直航班轮航线服务市场，联手推动与澳门、广州及珠海合作，建立紧密型的粤港澳大湾区的港航合作关系，合力打造世界级的大湾区港口群。加速深港机场合作步伐，全面落实深港两地机场的客运合作协议和货运业务合作备忘录，加快深港机场间轨道连接线和水路快速通道的施工建设，促使内地—深圳—香港—全球各大洲航线实现“无缝衔接”，共同打造成为全球航空物流网络重要节点和泛太平洋地区航空枢纽。强化深港跨境交通基建的衔接与合作，优化深港轨道交通和长途汽车、市内公交、的士等交通工具的无缝对接，提供高水准、人性化的口岸交通服务，加快实现“深圳通”和“八达通”互联互通，积极构建深港两地跨境城际信息服务体系，为推动粤港澳大湾区建立紧密高效的经贸往来提供基础保障。

3. 搭建更丰富多样的交流平台

深港合作创新应本着利益共享的原则，充分调动各相关方面的积极性，加快完善和建立双方的企业、行业协会、商会以及政府部门之间的协商沟通机制和信息传递通道，深入挖掘双方的多种软硬资源，在充分利用现有商贸平台的基础上，依据“大制造业基地、大生产性服务业平台带动大流通（技术、产品、人才、信息、资金），大流通带动大运输、大贸易，进而带动大金融、大旅游”的建设原则，倾力构建新的合作平台。

联合规划建设粤港澳大湾区亚太市场平台，如工业产品和原材料交易市场平台、文化产品交易平台、技术市场平台、物联网交易平台、人才市场平台、专业的产品交易平台等；规划建设粤港澳大湾区亚太公共服务平台，如高技术的研究与开发平台、专业设计平台、产品的测试和认证平台、新兴技术的产业化孵化平台、技术人才的专业培训平台等；加快建设深港城市间的公共服务平台，如城市医疗、教育、卫生、文化、娱乐、通信等的互联互通平台。

4. 强力推进科技创新的全面合作

通过科技创新来带动湾区经济的发展是世界著名湾区经济发展的显著特点，科技应用性研究与基础性研究有机的相互结合，是区域科技创新体系发育成熟的标志。旧金山湾区不仅具有全球知名企业内部的世界一流水平的应用性研究机构，而且几所世界级水平的研究型大学如斯坦福大学和洛杉矶伯克利分校等都位于旧金山湾区，以及美国航空航天局艾姆斯（Ames）研究中心等五个国家级研究实验室提供的基础性研究。旧金山湾区的著名大学、研究机构与企业的紧密合作，有力地促进了旧金山湾区创新经济的蓬勃发展。粤港澳大湾区要建设成为国际一流的湾区，深港之间的科技创新合作尤为关键。

要全面加快实施深港创新圈合作协议，依托“深港创新圈”整合深港两地创新资源，积极采取便利化政策措施，建立深港两地统一完备的深港科技服务公共服务平台和资源信息库，以促进创新研发、科技成果、创新技术的市场化开发运用等方面的共享与合作，鼓励双方科教人员的交流和培养，为相关项目的人才、设备提供绿色通道。大力推进香港重点实验室、研究中心与深圳高新技术产业形成上下游创新链的互动协作，使创新链和产业链不断得到延伸和拓展，不断完善深港创新圈合作模式，为粤港澳大湾区创新高地的建设做出贡献。

5. 将前海蛇口自贸片区打造成为粤港澳大湾区的门户枢纽

自贸区是中国新一轮改革开放的大战略平台，深圳前海蛇口自贸区作为广东自贸试验区的其中一个试点，综合了国家综合配套改革试验区、国家级新区、国家自贸区等的政策优势，具有先行先试和制度创新的叠加效应，前海蛇口是“特区中的特区”，是香港现代服务业进入内地市场的重要平台。

深港双方都要抓紧利用深圳率先开展跨境人民币贷款的先发优势，抓住人民币国际化和利率市场化的战略机遇，努力强化双方金融业务的深入合作，在前海蛇口自贸区引入香港金融市场运作的先进机制和境外资金，加快金融对外开放步伐，积极引入风险投资、战略投资、私募创新投资机构和大银行的私人财富管理部门，以及国内外有影响的基金管理公司，健全资本市场体系，在前海蛇口自贸区大力开展金融创新，促进互联网金融等新业态的发展，强化前海蛇口自贸区金融的辐射带动能力。

此外还要加快引进香港现代服务业，加快发展现代服务业，构建现代服务业体

系，重点推动现代金融、会展商贸、现代物流、科技服务、信息服务、专业服务等服务业发展，高标准推进前海湾金融业和现代服务业集聚区发展，建设具有国际影响力的现代服务业基地。

6. 加快城市功能区的合作拓展

深港双城深度合作仍是当前粤港澳大湾区建设中的重要方面，深港要加快由产业合作到重大基础设施合作对接、再到城市的功能区合作开发的转变。除前海蛇口自贸区外，还要尽快构建从河套地区经深圳湾至前海地区的跨境、高聚集的“深港合作试验区”或“深港创新湾区”、大学城、新城市会展中心等新型城市功能区的合作规划与开发，实现城市区域合作的新突破。

多中心跨境合作视角下粤港澳大湾区研究综述

李红等

《工业技术经济》 2011-08

2003 年内地与港澳《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CPEPA)的签署及其后一系列补充协议的签订，2008 年底国家发布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》(简称《规划纲要》)，2010 年初广东省政府与香港特区签订《粤港合作框架协议》，这些，显示大珠三角粤港澳之间的合作正在进入一个新时期、新阶段。如何在新时期加快推进珠三角与粤港之间紧密合作与一体化发展，共同打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群，成为函待解决的一个问题。其中，对粤港澳大湾区、跨境合作及区域公共管理的研究，近来受到重视。相关规划与政策文件已把湾区合作列为重点，如 2005 年的《珠江三角洲城市群协调规划(2004—2020)》把“发展‘湾区’”列入“重大行动计划”，构建一条环珠江口湾区、聚合核心功能的区域发展“脊梁”；2008 年的《规划纲要》提出“支持共同规划实施环珠江口地区的‘湾区，重点行动计划”，推进珠三角与港澳更紧密合作；2009 年的《构建协调可持续的世界级城镇群：大珠江三角洲城市群协调发展规划研究》报告，提出构建珠江口湾区和广佛、港深、珠澳三大都市区的“一湾三区”集聚发展空间结构；2010 年的《粤港合作框架协议》把“环珠江口宜居湾区建设重点行动计划”列入区域合作规划，等等。针对现有的学术文献，本文尝试从粤港澳大湾区或环珠江口湾区的多中心跨境合作角度，对相关研究进行梳理，期望能对粤港澳大湾区这一经济发展水平高且跨境一体化程度深的区域的升级起到助益。由于过去 30 年各界对粤港澳大珠三角跨境合作的研究已有大量的成果，本文仅从多中心合作、多元发展的角度侧重对 2005 年环珠江口(粤港澳)湾区概念提出后理论界的若干观点进行概述。

1 关于“粤港澳大湾区”及“湾区经济”概念

由 1985 年的“珠江三角洲经济开放区”，到 1994 年的“珠江三角洲经济区”及其后的粤港澳“大珠三角经济区”，再到当前的“粤港澳大湾区”，在理论概念上经历了一个过程。一般认为，1997 年前后香港方面吴家玮、田长霖等根据美国旧金山湾

区经验提出建设沿香港海域的“香港湾区”设想，是一个较早的研究。当然，早期的“香港湾区”更多的是一个从科技带动产业发展角度考虑的概念。2003年，黄枝连教授提出“伶仃洋湾区”概念，认为如果珠海万山群岛能够加入港澳的发展系统，建立类似美国旧金山湾区那样的“伶仃洋湾区”或“华南湾区”(South China Bay)，则可对整个区域的发展提供一个更宽广的平台，此后，郑国强、俞友康、郑天祥、雷强等结合“一国两制”下的区域合作、CEPA以及泛珠三角“9+2”区域协作发展形势，围绕“伶仃洋湾区”概念，进一步发展出“中国湾区”、“万山群岛湾区”以及A字形“港珠澳湾区”等概念。

江璐明、张虹鸥、梁国昭(2005)将环珠江口与日本环东京湾地区产业发展及环境进行对比，提出形成以伶仃洋为圆心，环珠江口地区为核心，跟大珠三角区、广东省以至泛珠三角等在产业发展空间上辐射带动的圈层拓展与同心圆结构。

黄枝连(2009)进而提出“伶仃洋—粤港澳发展湾区”，也就是在中央立法和统率之下，港澳两个特别行政区，深珠两个经济特区及以广州市为主的小珠三角(即“C>2+2+1”)等地区在发展策略上逐渐地互相接近，以至形成一个“跨越时空——跨越产业——跨越文化”的三跨越发展系统。

根据粤港澳跨境合作的特征，李红(2009)提出“跨境湾区”的概念，认为湾区是一个具有资源与产业集聚力的跨境经济区域或发展系统，同时，归纳了湾区经济的两个基本特征：多核分化竞争(“离心力”)与跨境集聚整合(“向心力”)。在粤港澳湾区开发实践中，跨境竞争与合作并存：环珠江口各城市在不断竞争的同时呈现出同城化的发展趋势，形成一系列的产业圈、生活圈和城市圈。其中，港珠澳大桥这个跨境大型基础设施项目所经历的漫长30年，可以说是跨境湾区各核心城市之间的竞争与合作、分化与集聚的缩影。

陈德宁、郑天祥、邓春英(2010)认为，“湾区”一词多用于描述围绕沿海口岸分布的众多海港和城镇所构成的港口群和城镇群，而衍生的经济效应则称之为“湾区”经济。环珠江口湾区是河流、海洋、陆地三大生态系统交汇的区域，是大珠三角门户和中心文化交融的地区，是大珠三角最发达的城市区域。

2 关于粤港澳湾区经济一体化发展模式

改革开放以来，粤港澳大珠三角利用“前店后厂”的分工协作模式，形成了外向依赖性明显、以轻型加工制造业为主的地区生产体系，成为世界著名的制造业基地具有较强的国际竞争力，但又遭遇自主创新能力低下、产业升级乏力，产业体系不完整、企业根植性不强，低成本的优势资源难以以为继等一系列的挑战。未来大珠三角国际竞争力的提升须以软环境的改善为基础，而构建多层次多角度的区域经济合作发展系统，又为软环境的改善提供后盾(闰小培、林耿、普军、周锐波，2007)。林耿、许学强(2006)指出，大珠三角在实现区域经济一体化方面有着得天独厚优势条件——良好的协作基础、共同的升级需求以及强大的互补优势——之同时，也因制度、

基础设施和发展阶段的障碍使一体化存在很大的困难，进而指出应通过政策引导重大项目的走向，培育区域的产业体系；借助政府力量，启动区域管治系统的运作；依托专业镇构筑企业集群；以及建立基于大珠三角的交通体系，从政府、企业、交通等多个层面对大珠三角进行建构。

陈广汉(2008)分析当前粤港澳区域经济合作面临的新挑战:珠三角的产业结构、增长模式和发展方式面临脱胎换骨的转变，CEPA 的实施并没有使港澳的现代服务业顺利进入珠三角，CEPA 存在很多制度性障碍(特别是投资便利化方面)，粤港澳金融合作的水平和层次有待深化，大型跨境基础设施函需协调。因此，应从创新合作模式、深化合作领域以及完善合作机制等方面促进粤港澳从低层次的合作走向高层次的融合。具体来看，粤港澳合作模式应从“前店后厂”走向“统一市场”，合作内容从制造业走向服务业，合作体制和机制从“自发合作”走向“自觉合作”。

毛艳华((2009)指出珠三角近 30 年来的经济发展基本上是一种粗放型增长模式，根据现代增长理论，珠三角增长模式的转型必须依靠提高地区自主创新能力。具体而言，可从构建区域自主创新的制度环境、创新科学园区的发展机制和管理机制、建立“官产学”的有效合作机制等途径，通过提高自主创新能力最终促进珠三角的区域经济一体化进程。

陈文鸿(2009)根据多核心都会区的不同发展路径，认为珠三角近几十年的发展似乎包含了吸纳型和融合型的混合因素。其中，珠三角东部正处于大广州都会区与港深的融合型多核心都会区之间的融合发展阶段。珠三角都会区的发展在国际上有极其特殊之处，如包含了发达和发展中的市场经济体系等。要发挥珠三角多核心都会区的众多、潜在优势，应加强在战略性规划、跨境基建项目、宣传推广珠三角都会区形象和概念等区域合作。

罗小龙、沈建法(2010)从政治学和经济学两个不同学科对大珠三角区域一体化进行探究，认为政治学研究方法主要关注区域一体化的制度和政策维度，如区域一体化中的政府作用、动机等方面，而经济学研究方法主要围绕着区域中的商品和生产要素之间的关系。实际上，区域一体化包含两个互动关联的过程:企业和网络主导的经济整合过程与政府主导的制度化管治的权力过程。港深 30 年来关系经历了从刚开始的“市场主导的经济一体化”或“外资驱动的区域一体化”、“前厂后店”到当今的“港深都会—制度化区域一体化”发展过程。

陈德宁等(2010)认为环珠江口湾区应围绕双核型的“湾区”模式进行建设，以争当第三条亚欧大陆桥的桥头堡为目标，制度先行，构建便捷交通网络，强化区域创新系统建设，建立统一市场，深化合作领域和层次，构筑起粤港澳和谐持续的经贸关系，以提升对全国经济及亚欧经济的带动能力;应树立携手共建“湾区”、共同开发、一齐做大、双核平等不争龙头的新理念，充分利用“一国两制”、国内国际两种资源，找准在经济全球化中区域分工的新思屠咧。

3 关于粤港澳政府及城市间关系

陈瑞莲、杨爱平(2004)以奥尔森(M. Olson)的集团理论为视角,分析集团性质变迁对大珠三角区域政治行政逻辑的影响和互动,即粤港澳三者政府间的关系从回归前“排他性集团”下的边缘外交关系,发展成为回归后的“相容性集团”下的合作性竞争关系。在“排他性集团”下,粤港澳之间的经济合作属于“三国分治”格局下的自发的市场导向型,面临的主要问题是“如何分割蛋糕,”;而在“相容性集团”下,粤港澳之间的经济合作在“一国两制”的背景下,面临的主要问题是“如何把蛋糕做大做强”。当前,只有通过“谈判与合谋,树立全面合作与协调关系,才能提高大珠三角的整体竞争力。然而,粤港澳三地政府间合作仍未达到理想状态,受交易费用和制度成本、政府公共管理模式差异、地方主义和同质竞争、“龙头”情结意犹未尽等影响而出现不少集体行动的困境。

张紧跟(2008)以珠三角多中心竞逐的城市群发展模式为切入点,分析此模式在拉动区域经济迅速繁荣的同时,也面临着日益激烈的外部竞争挑战和内部竞争导致的严重内耗,主要表现为各城市之间存在着不合理的重复建设、产业结构雷同、盲目吸引外资以及城市功能定位上的盲目竞争。而要走出这种恶性循环,必须加强区域内城市之间的分工协作和优势互补,走联动整合发展之路,以增强城市群的整体竞争力。

杨爱平(2009)以珠海与澳门地方政府之间的关系为例,从博弈论角度对粤港澳区域城市跨境竞合过程进行研究,指出在“珠澳同城化”这个总体目标之下,一方面双方政府应该摒弃在利益分配上必定会出现“零和游戏”的悲观判断,另一方面又要避免双方利益分配上必然出现“正和游戏”的乐观判断。客观和理性的态度应该是:必须把珠澳“双城”之间的博弈关系看成是“正和但可变的的结构”。此外,竞合的博弈过程到底是走向合作还是竞争方向,取决于3个因素:(1)合作能否创造额外的价值,预期创造的价值越高,不同参与者就越能选择合作,而不是竞争;(2)参与者中领导者的理性行为方式;(3)领导者以外的普通参与者的行为方式。

林瑞光(2009)认为,伴随粤港澳政府由“三国分治”时期长达几百年的国家间政府关系向“一国两制”下地方政府间横向关系转型,以及政府治理模式从“行政区划”到“区域公共管理”的创新,作为国内区域公共管理的一种特殊类型,“一国两制”下的粤港澳(跨界)区域公共管理已基本成形并处于不断发展和完善中,其机制是“一国两制”下行政主导的网络治理。当前,在中央政府的指导与协调下,主要通过“粤港(澳)合作联席会议”的制度框架来展开。

郑华锋(2009)从公共管理学角度出发,将区域关系分为地方政府与中央政府之间、各级地方政府之间的纵向关系以及地方政府之间的横向关系,指出中国一直存在着的重纵向、轻横向的政府间关系特征,使得纵向之间等级差别、垂直领导的生产性关系与横向之间阻隔、孤立竞争的关系形成鲜明的对比。而粤港澳地方政府之间属

于横向关系，不可避免地出现表面上是完整地域单元和城市群体，相互间却处于以各自行政区划为界的相互隔离和分散状态之中。这对于构建粤港澳大都市圈是一种明显的离心化趋势，使三者之间难以形成有机的整体。

4 关于跨境共管与治理

管治一个城市主要涉及几个关键的步骤：确定城市发展目标、制定城市发展策略或政策、执行实施策略或政策、监督及评估策略实施效果，而将管治一个城市的经验应用于管治一个都会城市带，情况就变得相当复杂。邓宝善、黄小惠(2005)提出4种都会城市带的区域管治模式：地方政府各自为政、地方政府联合结盟、混合型以及统一性区域管治模式。第一和第四种由于管治权力太过分散或者管治权力太过集中，都将导致管治效率下降；而第二和第三种模式则尝试在两极之间取得平衡，较为适合推动区域性的管治。因此，大珠三角都会城市带发展规划和管治不能局限于以个别城市为单位，只有通过加强区域整合管治才能增强地区整体竞争力，推动区域的可持续发展。不过，该研究未考虑到粤港澳大珠三角都市管治的跨境问题。

冯邦彦、段晋苑(2007)则从边界的经济属性角度，应用边界效应理论探讨港深之间的跨境区域合作。边界效应是指边界对跨边界经济行为的影响，主要包括“屏蔽效应”和“中介效应”。边界的“屏蔽效应”是边界阻碍跨边界交往和空间相互作用的一种现象，而“中介效应”是指它具有彼此接触和交流的空间中介功能，是边界双方接触和交往最频繁的地带。而从总体来看，港深之间边界的“屏蔽效应”是人为的，而“中介效应”则是自然的。因此，港深之间边界可通过：新建口岸设施，实现合作区域内部的要素流通；基于企业层面的会展、商业服务业为主体的区域合作；基于政府层面的跨境科技产业园区的区域合作等，一步步地向以“中介效应”为主导的方面转化。

杨春(2008)认为：现有跨境区域合作主要是以欧洲和北美为研究对象，特别是超国家或以国家为单位构成的跨境区域，而有关发展中国家地区的跨境区域，特别是次国家级跨境区域的研究相对较少，更少有分析全球城市一区域及其多中心格局与跨境区域多层级管治的格局两者之间的关系，特别是对制定区域发展政策和规划的影响。在这样的背景下，分析大珠三角这个次国家级跨境城市一区域在“一国两制”特殊框架下形成的多中心及多层级管治的格局，及其对跨境区域合作与发展的影响，意义重大。大珠三角是在“一国两制”的背景下，不但具有多重行政架构所导致的多层级管治格局，且具有因港穗深之间谁属龙头的竞争所导致的多中心格局。港珠澳大桥反映出大珠三角跨境区由多级政府及不同利益集团共同参与管治的特点，以及因缺乏区域性机构体现出的中央政府主导作用。

陈瑞莲(2009)指出珠三角区域一体化建设中的公共管理问题：(1) 行政区行政的传统思维和理念在一定程度上存在；(2) 一体化的法规制度缺失；(3) 一体化的组织网络机制不健全；(4) 一体化的政策工具残缺，故而主张借鉴欧盟经验，从制度创新层

面促进珠三角区域一体化进程,用区域协作公共性管理(**Regional Collaborative Public Management**, **RCPM** 代替传统的“行政区行政”思维;构建多元利益主体协同参与的组织网络体系,从而实现从一元化到多元化的转变;构建法制机制、利益协调机制、资讯共用机制以及综合绩效评价机制,从而实现从简单化到精细化的转变。

王鹏(2009)指出粤港澳应该构建跨行政区域的创新系统,这是有着密切联系的创新主体、创新环境和创新动力源相互作用形成的一种跨越行政区划的多层次的区域创新系统。具体而言,包括以地方政府为主导、中央政府参与的协调创新系统,以企业为核心、现代产业体系为发展重点的技术创新系统,以高校和科研机构为主体、产学研相结合的知识创新系统以中介组织为纽带、生产力促进为结合点的服务创新系统,以硬环境为基础、软环境为特色的环境创新系统,以风险投资体系为保障、人才聚集为优势的动力创新系统。

廖俊松(2009)指出发展梯度与产业结构的差异虽然有利于大珠三角地区各成员之间的合作共赢,但是粤港澳之间存在的政治制度、法律制度、经济体制、行政区划等诸多差异也有可能形成某种程度的限制和障碍,制约了粤港澳地区协作的发展。因此,短期来看通过建立“粤港澳特别行政合作区”,从市场与经济利益的一体化、政府治理的协调化入手,最终形成社会文化环境的合一化乃至政治体制的合一化的大珠三角地区整体的一体化。

李红(2009)从公共选择、俱乐部品供求选择的角度,将粤港澳多中心跨境区域合作机制看作一类俱乐部品,并根据目前对该机制的需求,提出成立包含决策层(如管委会或理事会)、协调会(如协调委员会或仲裁委员会、联席委员会)、执行层(如工作委员会或专责小组)、服务层(如合作论坛、区域智库、数据库以及金融、旅游等商业服务机制)组成的粤港澳共同体或组织。

5 小结与启示

尽管目前粤港澳湾区跨境合作与共管的研究吸引越来越多方面的注意,许多学者就此给出不少富有建设性的建议以及具有启发性的研究思路,但仍存在不少欠缺,留下很多值得进一步研究的空间。

5.1 实证分析方面

现有的大量文献都是从相关的理论角度出发,区域经济学、国际经济学、区域公共管理学以及历史和地理变迁的维度入手来阐述粤港澳湾区的跨境合作问题,鲜有采用具体的数理模型抑或计量模型,通过选取具体的经济变量或经济指标来论证如何促进粤港澳湾区的可持续发展,从而提升粤港澳湾区的整体国际竞争力。比如,目前对于粤港澳湾区的研究还只是限于湾区经济区的概念、基本特征、发展趋势等一系列宏观层面的研究,缺少微观和中观层面的增长机制、协调机理、互动效应以及生态补偿机制等方面的研究,这与粤港澳湾区经济蓬勃发展的现实形成反差。可以预见,今后的一个研究重点应是粤港澳湾区内在机理的实证研究,以解决其纵深

化发展进程中面临的瓶颈问题。

5.2 多中心理论方面

对于粤港澳大湾区的多中心现象,现有文献大都围绕城市空间形态的多中心关系,如《大珠江三角洲城镇群协调规划研究》中明确指出“构建大珠三角的多层次、多中心的空间发展模式,其中,“一湾三区,是指珠江口湾区和广佛、港深、澳珠三大都市区”。事实上,“多中心”有着更丰富的内涵:不仅包含形态上的多中心,而且包含功能以及治理上的多中心。由于全球化与信息化的快速发展,“流动空间”的扩展正深刻改变着城市区域的空间尺度,原本纯粹形态上的多中心城市区域中的各城镇或城市组团之间的功能联系日益密切。随着功能的多中心在城市区域的确定,城市区域的经济一体化进程必然与区域固有的行政辖区或领土疆域产生矛盾。于是,基于“领土”的竞争还是基于区域的合作进而一体化发展就逐渐成为影响区域发展的首要问题,区域治理的需求迅速浮现。因此制定粤港澳大湾区城市发展政策不应将多中心聚焦于空间形态上,重视构成城市区域的不断变化的功能和治理应是区域政策的最终落脚点。

5.3 政府间竞合关系

现有的关于粤港澳大湾区政府间关系的论述,或围绕竞争的关系,诸如港深穗之间谁属龙头;或从如何促进三者之间政府合作的角度出发,诸如建立粤港澳大湾区合作的多层治理体系,从“竞合”角度来阐述政府间关系的不多,涉及竞争与合作之间平衡机制的研究较少。实际上,正是由于粤港澳大湾区各城市之间的利益与差异催生竞争;竞争中有协同,合作中有竞争;竞争以协同为基础,协同以竞争为条件,两者相伴生[月]。以这样的创新思维,方能促进粤港澳大湾区的协调可持续发展。

5.4 跨境治理与共管体系

传统的区域协调合作机制包括:市场机制、等级制(政府)以及治理机制。但由于垄断、外部性、公共产品和信息不对称,以及官员腐败、权力寻租、低效率和经济问题政治化的存在,使得市场机制(“无形之手”)和等级制(“援助之手”)陷入双双失灵的困境。于是,越来越多的人期待着以治理机制来更有效地协调社会、经济等领域的事务。因此,现有文献多借鉴欧盟的跨界治理经验,提出促进粤港澳大湾区协调可持续发展的种种举措,如建立包含各个层面的粤港澳大湾区合作共同体等。不过,忽视了欧盟经验是作为超国家层面或以国家为单位的发达国家的跨境治理经验,但粤港澳大湾区却是属于次国家层面的发展中国家的跨境区域。这两者之间存在一定的差别,难以原封不动地模仿学习。其次,治理机制在一定情况下也存在着“治理失败”现象,比如治理对象界定不清和未能使它们与相竞争的其他治理尝试分开,判断治理成败的标准不明确等。因此,粤港澳大湾区的跨界治理不可操之过急,应该循序渐进。在当前情况下,可以尝试从边境区域合作、跨境湾区旅游文化产业开发等方面为切入点,以点带面,实现全方面、多领域、各个主体都积极参与的更高层次

的治理体系。

5.5 新区域主义网络观

新区域主义作为大都市区治理的3种理论之一,因其所具有的“管治而非统治”、“跨部门而非单一部门”、“合作而非协调”、“过程而非结构”、“网络而非正式的机构”等一系列的特征而越来越受到人们的青睐。新区域主义是传统区域主义观点与公共选择观点相互对话之下的产物,将目标从区域发展的效率转到效率、公平、环境等权衡上,获取经济利益的战略联盟。因此,粤港澳大湾区的公共治理问题可以从新区域主义那里获取区域政策洞见,在基于网络化的地方合作模式之下,通过协调跨境重大基础设施建设、构建科学合理的产业分工体系、制定互有错位的城市发展目标等方面,最终提升粤港澳大湾区作为一个整体的国际竞争力。

发挥“一国两制”竞争优势,提升粤港澳大湾区在全球价值链的地位

梁育等

《广东经济》2017-07

“一国两制”科学构想是以邓小平为核心的中央领导集体创造性地提出来的,是人类历史上的一大创举,对国家乃至世界发展都具有重大意义,还可为粤港澳大湾区提升国际竞争力和在全球价值链的地位做出新贡献。改革开放即将跨进X10周年大关,加快建设珠三角城市群、粤港澳大湾区能有效协调区域经济发展,促发经济新动能的萌生,引领我国从大国走向强国的新征程。

“一国两制”拥有较高竞争优势

(一)制度拥有附加值和竞争优势

一个国家繁荣昌盛不仅体现在经济高速发展和硬实力的崛起,而且体现在软实力的提升。软实力既渗透在文化观念和思想意识中,又渗透于社会与政治制度层面。软实力的竞争优势主要表现在三个方面,即制度吸引力、国民亲和力和文化感召力。

我们提出第一条假设:除了科学技术,文化与制度亦可提高附加值。产业与行业、企业及其产品的附加值,既来自科技和人力资源,也来自文化与制度。比较优势和竞争优势,不仅来自成本、要素禀赋的差异或科技新发展,而且来自文化个性或者社会制度、企业制度的差异。

故有第二条假设:文化与制度均可能产生竞争优势,好制度与文化会有较强的竞争优势。好的文化个性能够发挥竞争优势,比如中国传统文化中的精粹;好的制度也能发挥竞争优势,比如改革开放所带来的新气象,人们的文化观念和经济体制、企业制度等方面与“文革”时期截然不同。如果说科学技术是第一生产力,制度文化可称为第二生产力。

(二)两种制度比单一制度更有竞争优势

从世界进入经济全球化时期,许多国家不断地调整、改善制度结构和具体内容,力求在日趋激烈的国际竞争中取得较强的竞争优势。中国也仍在进行中国特色社会

主义的制度创新建设，学习和借鉴其他国家制度中的优秀成分。“一国两制”的成功实践使我国受益极大，为世界所瞩目，既实现了一个国家主体内两种社会制度共生共存与优势互补，又映照出两种制度比单一制度更有竞争力的结果。

由此提出第三条假设：两种制度（文化）的交流与合作比单一制度（文化）更有竞争优势。根据是这样一个三段论：1. 人类有趋利避害的本性；2. 人们会倾向于在不同制度（或文化）中择优汰劣；3. 不同制度（或文化）之间的求同存异、交流与合作可提高竞争优势。深珠两个特区的成功，也是港澳的成功，是两种文化交流、两种制度合作的成功。对比非洲经济特区来说，尤其明显。在香港区花——紫荆花盛开的季节里，可将上述三条假设与推论称为“紫荆假设”、“紫荆三段论”。

（一）经济总量排名世界前列

湾区是地理概念，也是经济现象。世界银行数据表明，大湾区占据全球大约 60% 的经济总额。粤港澳大湾区经济规模宏大，已能与发达国家三大世界级湾区相提并论。2016 年，粤港澳 GDP 总量（9.35 万亿元人民币（超过 1.3 万亿美元）。东京湾区约 1.8 万亿美元，纽约湾区达 1.4 万亿美元，旧金山湾区仅 0.8 万亿美元（已被我们赶超）。粤港澳大湾区以不足全国 1% 的土地总量，却贡献了全国 11.8% 有余的经济份额，且未来发展前景依旧可观。其中，香港、广州和深圳 GDP 总量分别是 2.23 万亿、1.96 万亿和 1.94 万亿（均为人民币），为湾区经济做出主要贡献。若比较 2015 年的人均 GDP，旧金山湾区以 11 万美元排在第一位，粤港澳湾区却不到 2 万美元，存在很大提升空间。

在人口规模上，旧金山、纽约、东京和粤港澳四个湾区常住人口分别为 715 万人、2320 万人、4347 万人、6765 万人，粤港澳远超前三者，预计将成为首个突破人口一亿大关的湾区。从土地面积看，上述四大湾区分别为 1.8 万平方公里、2.14 万平方公里、3.67 万平方公里、5.65 万平方公里，仍然是旧金山最小、粤港澳最大。从产业结构来看，旧金山、纽约、东京第三产业比重都达到 80% 以上，第一产业的比例近乎零。其中纽约湾区第三产业比重最大，占比 89.4%；最低的是粤港澳湾区，只有 55.6%。

从产业分布和资源禀赋来看，粤港澳发展趋势和三大湾区相似，将更多发展第三产业。依托穗深高科技和创新产业优势，侧重金融及其他服务业发展，扶持多元新兴产业。以珠三角其他城市雄厚的制造业为基础，加之港澳地区发达的金融与高端服务，科技和金融双轮驱动可实现产业优化升级。

（二）港口吞吐量世界第一

大湾区借助海运发达优势，使沿海港口城市发展成对外开放的重要枢纽，国际贸易往来频繁，外来投资丰裕，拥有很强的经济开放性。粤港澳大湾区拥有全球最大的海港群和空港群，包括排名世界第三、第五、第七的深圳、香港、广州等世界级口岸，2016 年总吞吐量以 6232 万标箱排名世界第一，全年对外贸易总额超过 1.8

万亿美元。其中广东以 6.3 万亿元人民币的货物贸易进出口总量，占全国 25.9% 的份额；且贸易结构逐渐优化，由“外资企业+加工贸易”向“民营企业+一般贸易”转变，一般贸易比重更是首次超过加工贸易。2015 年广东拥有 1.05 亿人次的机场吞吐量，无悬念地占据全国各省之首位。所以说，粤港澳大湾区完全具备国际一流湾区、现代化城市群的潜质和条件。

大珠三角地区涵盖穗深珠、港澳五座干线机场，2016 年全年高速通车总里程高达 767 公里，城际轨道交通已有 350 公里的通车里程。规划建设共巧条计 15 条计 1430 公里城际轨道，期望形成珠三角“一小时城轨交通圈”。到 2020 年，将突破 5500 公里铁路运营里程、25 万公里公路总里程。此外，港珠澳大桥作为粤港澳新支架，将大大提高交通便利程度，为大湾区未来发展开拓更为开阔的领域。

(三) 科技创新具备一定优势

创新是湾区经济发展的根本动力，湾区大城市一般是区域创新引领者，最典型是旧金山南部的硅谷。粤港澳大湾区最强大动力也应该是创新。广东珠三角 9 市研发经费已占 GDP 的 2.7%，紧追德国(2.83%)、美国(2.8%)；深圳创造了最高一天发明 55 件专利的“新深圳速度”。如今大湾区集中了诸多科技龙头企业如网易、华为、腾讯、中兴等，定将做好区域产业创新排头兵。港澳充分发挥内地与全球交流合作的桥梁作用，带动广东与外界在科研创新领域积极沟通契合，催生更多的科研中心、创新孵化器，为大湾区创新发展奠定强劲基础。如此强大的科技创新实力、辐射带动能力，是全球区域创新中心不可或缺的条件之一。

(四) 湾区文化(创意)产业焕发生机

文化产业是个涵盖面极广的产业系统，也是充满生机活力的朝阳产业，有些发达国家(或地区)甚至将其作为国民经济的重要支柱。粤港澳大湾区由多元文化交融而成，拥有丰富的文化基础，兼具岭南传统文化与多样的国际大都市文化，加上语言习俗相通且文化同源，具有天然的认同性和亲近感。

从历史发展看，粤港澳大湾区经历了农耕文化、海洋文化与侨乡文化，拥有丰富的民间文化资源；从地域分布来看，该湾区岭南文化、客家文化、粤商文化等兼收并蓄，拥有强大的凝聚力和生命力。“目前进入广东省级非物质文化遗产的代表性项目共有生 452 项；2014 年香港公布的首份非物质文化遗产清单共有 480 个项目，其中表演艺术主项目 21 个，次项目 18 个，总数 34 个；传统手工艺主项目 101 个，次项目 36 个，总数 127 个。澳门也有不少非物质文化遗产，如澳门道教科仪音乐、土生葡人美食烹饪技艺等。”

从粤港澳文化创意产业园创建以来，三地在文化(创意)产业方面合作取得突破性成绩。如中山市文化广电新闻出版局代表匡与澳门文化局组织代表团，前往澳门参观，并就两地历史文化、新闻传播与文化创意产业等进行讨论，密切双方合作交流；澳门举行“粤港澳电影创作投资交流会”，为三地影业发展创建高水平的交流平

台,为进一步投资合作搭建桥梁;“广东首届(中山)文化创意博览交易会”的举办可提升产业影响力,对接文化消费品和市场;澳门文化局与深圳方共同主办“澳深工艺美术行业合作交流会”,为两地专家提供交流与探讨合作机会,推进两地文化创意产业发展等。

粤港澳提升全球价值链地位的若干建议

(一)更新思想观念,提高大湾区建设的科学性与协调性

在深化改革、扩大开放攻坚时期,继续解放思想,提高改革决策的科学性、增强改革措施的协调性,不失时机地推进关键环节与重要领域的改革;充分发挥好港澳作为全球信息联系的纽带作用,带动和提高广东对外开放水平,在体制机制创新和制度建设方面取得新进展。

粤港澳大湾区既是“一带一路”倡议的重要补充,又是“21世纪海上丝绸之路”的重要节点。广东要充分利用地理位置好、与港澳来往密切等优势,按照“一国两制”方针和港澳《基本法》办事,相互尊重、取长补短,通过制度创新互利互惠,为港澳长期繁荣稳定作出新的更大贡献。加快粤港澳一体化建设,深化经济社会各领域合作,提高合作水准,合力打造世界级湾区。

(二)加强两种制度与文化交流,优势互补促科技创新

在“一国两制”下,粤港澳经济模式、法律体系等存在明显不同,广东与港澳两个独立关税区的税制管理有较大差异。港澳是典型的城市经济体,产业发展空间受限制,有必要和广东珠三角乃至“泛珠三角”加强合作,使各城市间形成要素自由流动的开放市场,进而使资源配置更高效、各大产业发展更有活力、整个湾区经济更有效益和国际竞争力。要在尊重国家主权、体制的前提下,允许两制差异的存在,把发挥内地作为坚强后盾的积极作用与提高港澳自身竞争力有机结合,充分利用两种制度比一种制度更强劲的竞争优势。学习和借鉴其他国家制度与文化的优秀成分,加强不同文化和制度模式的交流与互补,提高粤港澳在国家经济发展及对外开放中的功能和地位。

湾区经济开放程度极高,拥有比内陆更便于积累经济要素(包括人才、自然资源等)、创造科技新成果的优势,反过来创新又能推进湾区经济发展,促成新兴产业萌芽、衍生和聚集,由此形成良性循环。根据粤港澳分工的特色,金融专业服务分布在港澳,大量制造业分布在珠三角各市,科技研发主要在深穗,商贸教育文化在穗珠,可在此基础上深化交流合作(尤其科技产业交流合作),打造富有国际竞争力的城市群,实现整个湾区优势互补、协同发展。

(三)加强民族文化融合,构建湾区文化创意产业带

依据文化产业运行规律和运作机制,充分认识文化产业思想价值、教育功能与审美作用,挖掘商业、经济、实用和娱乐等方面价值,以民间艺术为切入点,把握有利时机、振兴民间工艺,将文化与科技挂钩、现代与传统融合,将传统文化的优

良基因注入湾区城市群发展战略中。刺激文化消费群体个性化、多样化发展，提升文化产业竞争优势，拓展文化市场的国内外发展空间。

吸引大量海内外民间艺术家与文化人才，碰触世界各国多元文化，取其精华去其糟粕，形成开放包容的移民文化，使文化创意在三地间互通有无，吸引新投资注入、催生众多新兴产业。推进网络创意产业发展，激励和扶持以民族原创为依托的网络文化产品创作与研发，开拓民族网络文化新领域，构建粤港澳文化(创意)产业带，提高湾区文化软实力。

(四)“人口红利”已减少，“制度红利”需释放，加快建设制度和政策创新体系
中国社会科学院人口与劳动经济研究所曾经提出，中国的“人口红利”从2010年开始逐渐消失，即使执行“单独二胎”政策也无法从根本上改变这趋势。因此，中国需从依赖“人口红利”转向挖掘“制度红利”，推行因时制宜的具体改革措施，清除要素流通和生产率提高的制度障碍，提高要素供给效率和生产效益。比如通过户籍制度改革，改善劳动力短缺状况；通过促进生产要素在部门和企业间流动，提高资源配置效率等。通过一系列改革，提高潜在增长率，释放制度红利，可在一定程度上抵消人口红利消失对潜在增长率的负面影响，使中国经济增长更加协调均衡及可持续。

(五)完善金融市场体系，保障金融安全与大湾区建设

粤港澳大湾区的建设与发展都需要法制体系的保障，尤其要加强金融法治建设，把金融交易和金融监管的具体内容，落实到程序化及操作化层面。维持货币基本稳定，加强金融监管，保证金融体系健康有序地运转，为大湾区经济协调、稳步及健康发展创建优良的金融环境。人民币国际化是国家大政方针和历史大势所趋，须注重金融交易平台的连通、金融创新的联合推动、金融人才的对接等。

2016年，商务部利用我国主办二十国集团(G20)系列会议的主场优势，提出“促进包容协调的全球价值链”倡议，引领(G20)各方同意通过能源建设、促贸援助、推广信息技术等多种途径，促进全球价值链包容协调发展，帮助发展中国家和中小企业更好地融入价值链，分享全球化成果及参与全球价值链的好处，实现全球经济均衡、可持续发展。粤港澳可顺应国家政策与客观形势发展，将进口与出口相结合、制造与服务相结合、“走出去”与“引进来”相结合、产业链与创新链相结合，在产业发展、人才与自然资源、贸易投资便利化、金融与创新等方面融入全球分工，从科技和制度文化多方面提高产品附加值，凸显“一国两制”的国际竞争力，体现共同发展责任与担当，打造互利共赢的大湾区价值链。

港澳大湾区城市群经济外向拓展及其空间支持系统构建

林先扬

《岭南学刊》2017-04

城市群具有动态性、空间网络结构性、内外连接性和开放性以及集聚与扩散辐

射性等特点，其的发展深刻影响着国家的国际竞争力，对国家持续稳定发展具有重大意义。中国目前已经成形的京津冀、长江三角洲和粤港澳大湾区城市群被视为未来中国最具有辐射力和影响力的全球城市地区，是我国经济发展的风向标。其中，粤港澳大湾区城市群(指广州、深圳、珠海、佛山、江门、惠州、肇庆、中山、东莞、澳门和香港等 11 个核心城市组成的城市群)正面临着更加全面开放，并向纵深化发展。由于其交通网络枢纽功能强大、湾区资源环境优良和产业集聚效应等优势，使其外向发展的战略地位日显突出。如何通过经济外向拓展获得更加高效持续的发展空间，是未来粤港澳大湾区城市群提质扩容发展必然选择，也是重大的战略命题。

一、全球湾区城市群发展崛起与粤港澳大湾区城市群形成

1. 湾区城市群发展历程及其特征。

湾区(bay area)是指由一个海湾或相连的若干个海湾、港湾、邻近岛屿及海域共同组成的区域，是海岸带的重要组成部分，按尺度类型划为小、中、大和超大四大类型，面积从 5 平方公里到 100 万平方公里不等，它集海洋、生物、环境资源和独特的地理、生态、人文、经济价值于一体。湾区是城市与区域空间的重要形式，是大城市发展到一定阶段后出现的空间现象。显然湾区具有显著的地理区位优势，全球湾区经济发展是全球化下区域一体化经济的重要空间现象，由于的重要拥有重在的交通区位条件，同时良好的发展条件。此时同时，湾区城市群作为新的全球经济和信息社会的出现创造了空间发展的新形式。

湾区城市群经济作为临海型网络化城市地区，已经成为全球经济转型升级发展的重要空间载体。由跨国公司主导的全球生产关系网络“构建”或“生产”出来的地方与地方之间的关系网络就主要表现为全球湾区城市群，也成为是当今全球化经济网络的核心。作为湾区城市群发展过程中不断的产业、物流、科技、金融和贸易等资源高度集聚，使其拥有区域创新高地、金融服务枢纽、综合交通枢纽、国际影响力的大都市群体、超级大港口群和强有力的产业集聚(见图 1)。

图 1. 湾区城市群内部核心功能构成



资料来源：本研究绘制

由于湾区优越的地理环境与交通条件，大量不同的产品源源不断地生产出来，

同时工资也将相应地增加，湾区在地域中变得更加具有吸引力，从而促使人口向湾区迁移，这种趋势由于累积循环因果作用将会不断增强，最终会导致人口和企业集中在湾区高度集中(见表 1)。湾区城市群核心城市的部分职能逐步分散到了这些新的增长中心之中，从而减轻了大都市区的压力;另一方面，又逐渐形成了若干专业化城市节点。

表 1.湾区城市群阶段性发展特征

类别	点据型城市群	互补型城市群	整合型城市群
空间结构	中心等级化	多中心	网络化
功能联系	垂直联系	垂直与水平联系	水平或扁平化联系
产业协同	较低	较高	最高
经济效应	内部规模经济	外部规模经济	外部规模经济与范围经济
空间状态	集聚	集聚与扩散	高度融合
发展效率	规模影响	集约增强	网络高效

资料来源：本研究整理

2.湾区城市群的发展崛起

基于流动空间的城市群竞争优势可以称之为全球城市网络优势，即城市群在全球城市网络的节点、路径、流等决定着城市群的发展。一个有竞争力的湾区城市群更多地取决于其全球城市体系网络优势地位，而不仅是其所在区域中的地方据点优势。湾区城市群处于宏观经济与微观经济结合部、城市经济与农村经济连接点，因此，一个完整的湾区城市群经济包括中心城市、发展腹地和发展网络(市场网络、交通网络、信息网络、技术网络、产业网络)。全球 60%的经济总量集中在入海口，世界上 75%的大城市、70%的工业资本和人口集中在距海岸 100 公里的湾区。事实上包括制度基础、地方生产联系网络以及区域创新环境等在内将会深刻影响着湾区城市群在全球城市体系中的地位。正是湾区城市群的开放性、创新性、宜居性和全球化，极易吸收并形成新理念、新制度、新技术、新产业和新商业模式，自然而然成为带动全球经济发展增长的重要引擎和引领技术创新的标杆地区(见表 2)。

表 2.粤港澳大湾区城市群同其他三大湾区城市经济发展一览表(2015 年)

类别	东京湾区城市群	纽约湾区城市群	旧金山湾区城市群	粤港澳大湾区城市群
面积(万平方千米)	3.68	2.15	1.79	5.59
人口(万人)	4383	2372	700	6670
GDP(万亿元)	11.21	8.72	4.98	8.47
GDP 占全国比重(%)	37	9	5	12
世界 500 强企业数(家)	22	28	60	20
服务业占比(%)	82	89	83	62
人均 GDP	255788	420834	617546	126997
国际地位	日本最大的工业城市群和世界重要的国际金融中心、交通中心、商贸中心	世界金融的核心中枢以及国际航运中心	世界上最重要的高科技研发中心之一;美国西海岸最重要的金融中心	亚太重要的经济增长中心;全球制造业基地;世界重要的商贸中心;香港国际金融、贸易与航运中心
代表城市	东京、横滨、川崎、千叶、横须贺	纽约市、纽瓦克市、新泽西市	旧金山、奥克兰市和圣何塞市	珠海、东莞

资料来源:根据日本国土交通省、日本统计局、美国统计局、广东统计年鉴(2016)、香港统计局、澳门统计局资料整理而得

3. 粤港澳大湾区城市群的形成与发展。

经济全球化引导下的生产要素流动自然流向能够效益最大化的区域,全球湾区城市群具有地方嵌入性和全球网络性,总体上经过初始发展、加速发展、稳定发展和成熟发展四大阶段(见表3)。在广大沿海湾区地带,湾区城市群的迅速崛起正日益改变着传统的城市经济区格局,伴随着港口城市的兴起,并以之为典型枢纽,配合交通路线网络,形成枢纽网络结构,这也可以被视为湾区城市群发展的独特空间形态。

表 3.全球湾区城市群经济发展阶段与特征

发展阶段	时期	产业特征	发展空间	地区影响
初始发展阶段	20世纪50年代前	港口经济主导,形成港口运输与装卸产业	港区内部	对周边带动力不足
加速发展阶段	20世纪50年代到20世纪80年代	制造业经济主导,形成临港工业、重化工业	拓展周边城市	形成核心与腹地互动,带动能力形成
稳定发展阶段	20世纪80年代及21世纪初期	服务经济主导,形成金融、船舶租赁等服务业	逐步成为区域或全球资源配置的重要节点	带动能力加强,初步形成全球影响力
成熟发展阶段	21世纪以来	创新经济主导,形成高科技、信息服务业为主体	全球资源配置的主导节点	拥有最强的全球影响力

资料来源:本研究整理

在经济全球化与我国改革开放政策的双重作用下,我国新型工业化与新型城镇化进程加快,城市群发展战略上升为国家战略。粤港澳大湾区城市群正是借助得天独厚的区位和历史基础,积极发展外向型经济,驱动城市群的协同发展,同时城市群的投资环境得到改善,形成的现代化交通网络联系更是加强了城市群产业的集聚与扩散,区域城镇间有形和无形的经济联系更加强化,推动了区域城镇规模化发展,这种快速城市化的背后,也反映了城镇的人口与产业集聚效应正在不断地增强(见表4)。

表 4.粤港澳大湾区城市群及各核心城市城市化率变动表

地区	1982年	1990年	2000年	2010年	2015年
香港	100	100	100	100	100
澳门	100	100	100	100	100
广州	63.26	69.4	83.79	83.78	85.53
深圳	33.28	64.87	92.46	100	100
珠海	40.45	60.41	85.48	87.65	88.07
佛山	17.6	33.55	75.06	94.09	94.94
江门	13.41	27.46	47.08	62.3	64.84
肇庆	8.9	17.91	32.52	43.39	45.16
惠州	13.85	29.42	51.66	61.84	68.15
东莞	12.35	31.99	60.04	88.46	88.6
中山	13.93	32.59	60.67	87.82	88.12
合计	37.82	51.6	71.7	82.57	83.94

资料来源:广东统计年鉴及联合国统计数据整理

作为广东省辖范围内，加上港澳主权的回归，经济联系强化引起的行政联系弱化无形之中带来了核心城市之间各种经济联系的密切，特别是城市间各种要素流双向流动，推动了地区城市化发展进程。在国家深化粤港澳合作的战略推动下，粤港澳三地在经济、贸易、产业发展等众多领域开展了深入合作与发展，也极大地促进了粤港澳大湾区城市群成为全球城市地区(见表 5)。到 2015 年粤港澳大湾区城市群初步实现了以不到全国 0.6%的土地和不到 5%的人口，创造全国约 12%的经济总量，并且内部整合态势越来越明显与强化。

表 5.粤港澳大湾区城市群合作与发展阶段特征及代表事件

发展阶段	主要特征	代表事件
1980-1999	“前店后厂”、“三来一补”，加工制造业为主，形成加工贸易链条	1998 年粤港高层合作联席会议制度建立，合作提上议程
2000-2013	“共同市场”，以服务业为主要内容，尤其在生产服务业领域合作不断加强	2003 年内地与香港、澳门特区政府分别签署了内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》(以下简称“CEPA”)，2004 年、2005 年、2006 年分别签署了《补充协议》、《补充协议二》和《补充协议三》。2005 年广东省人民政府经中央批准设立港澳事务办公室
2014—	在跨境金融、航运物流、服务贸易等领域更深层的合作	2014 年粤港澳地区也率先实现了区内服务贸易的自由化。2015 年国务院批准设立了前海、南沙、横琴粤港澳自贸区

二、粤港澳大湾区城市群经济外向拓展的空间诉求

新一轮的投资浪潮将改变粤港澳大湾区城市群原有的产业和城市空间，催生新的产业的发展，与新产业的发展相伴而生的是新的产业空间与城市空间，再加上新产业对土地、交通、环境和文化的要求，粤港澳大湾区城市群经济将因内外部的优越条件而在新一轮发展中扮演重要的角色。其经济外向拓展在协调、调控和约束的基础上，强化城市群内外部之间相互作用、相互影响、相互博弈，从而使得城市群整体实现对内融合发展与对外的控制发展。

1.环境与空间约束下增长面临新挑战。

粤港澳大湾区城市群经济发展形成的以“两头在外”、“大进大出”的出口导向发展模式正受到严重挑战。同时，粤港澳大湾区城市群除去农业保护、水源保护等不可建设用地，可建设用地总量相当有限，加上人口的迅猛增长和城市土地的不断开发利用，发展空间越来越局促。在土地成本、人力成本、交易成本、资源耗费成本等不断上升形势下，投资“报酬递减”和产业比较优势势必下降。粤港澳大湾区城市群产业发展相匹配的矿产资源与能源相对匮乏，需要从外部大量输入，而粤港澳大湾区城市群空港、铁路站线、港口资源的统一规划与整合还没有付诸实践，这与粤港澳大湾区城市群产业发展与空间发展不相适应，经济空间成长挑战巨大。另外，由于受地价、劳动成本以及税收政策等因素的影响，粤港澳大湾区城市群正通过大力发展生产服务业和先进制造业来推动产业结构高级化和提高区域竞争力，然而高素质的人力资源成为区域经济持续发展中最重要生产要素。实际上粤港澳大湾区城市群自身的专业技术人才供应不足，需向外大量引进人才。为了吸引这些人

力资本，粤港澳大湾区城市群的创新创业环境如融资渠道、知识产权保护、企业登记注册、学习和生活环境等等与高品质发展需求还不匹配。

2.经济外向拓展的强大空间需求。

从现实来看，粤港澳大湾区城市群本身的空间过度竞争会制约内部产业的成长。对于粤港澳大湾区城市群具有比较优势的制造业，在粤港澳大湾区城市群内形成的服装纺织业和消费类电子工业，不仅有劳动力成本的优势，而且有生产技术和产品质量的多重优势。基于原有的品牌，进一步加大产业的组织程度，通过跨境地区和国家的外部空间拓展，使之尽快成长为具有国际竞争优势的全球性产业，推动与之相关联的产业的发展空间更进一步的拓展。对于具有巨大国内市场和竞争优势的制造业如电器机械及器材、电子及通讯设备、仪器仪表及文化办公机械制造业可努力与周边地区企业采取总部与基地建设的方式，利用国内市场与资源进行扩大占有率。对于具有巨大国际市场和竞争优势的制造业如汽车、重大装备、石油化工、钢铁和半导体、计算机及通讯类产品些属于技术密集型和资本密集型的制造业，它们拥有极高成长性和较大市场空间，将国外先进技术和资本吸引过来，也需要同国外先进技术和自主创新结合起来，实现粤港澳大湾区城市群产业的跨国发展。随着我国一路一带战略推进，粤港澳大湾区城市群参与全球分工的程度将不断加深，也有机会在更广的地域范围内整合资源，发挥扩张力而成为全球分工与竞争的重要节点。

3.处在全面外向拓展的战略机遇期。

我国经济发展进入“新常态”，处于探索经济增长新动力的孕育期，产业发展面临着发达国家和发展中国家的严峻挑战，亟需以创新为突破，促进产业转型升级，推动经济稳健发展。我国相继提出创新驱动发展战略，须将创新作为国家发展全局的核心，建设促进创新的体制架构，推动新技术、新产业、新业态发展，实施“互联网+”行动计划。同时要推进“一带一路”建设，推进国际产能和装备制造合作，打造陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局。另外，国家大力实施海洋强国战略，加快推进南海油气资源开发以及 21 世纪海上丝绸之路建设战略，粤港澳大湾区城市群紧邻国际航道，沿海的港口及城市都是作为古代海上丝绸之路的重要驿站，如今天更是我国大南海战略与国家 21 世纪海上丝绸之路重要中转，粤港澳大湾区城市群可以发展成为为中国南海油气勘探开发的支持基地、国家石油战略储备基地和远洋渔业及综合补给服务基地，全面助推国家经济转型与升级。这些为粤港澳大湾区城市群外向拓展提供了新的机遇，也使其整体处在这个战略机遇区段。可以预见利用战略机遇来推动全新的产业分工和产业链条的形成与发展，必将提升城市群的整体经济竞争能力。

三、粤港澳大湾区城市群经济外向拓展的空间取向

城市群将迎来新一轮的城市与产业增长，也需要通过空间拓展形成自身的国际

影响力。在经济全球化的背景下，粤港澳大湾区城市群经济外向拓展是资源优化配置与产业分工协作的过程，在制定自身发展战略的时候，需要结合考虑外部发展的互补与协同发展要，共同提升区域的综合竞争力。随着市场化、全球化、信息化浪潮的推进，生产要素的空间流动性大大增强，打造自我封闭和各自为政，从内部的核心区向边缘区拓展的同时，也要充分利用综合影响力，通过近域拓展外围区、远域拓展泛域外向拓展影响区，最终形成超越行政区域的发展及空间组织是必然趋势(见表 6)。

表 6.粤港澳大湾区城市群内外经济空间拓展边界

空间划分	涉及行政区域
核心区	香港、澳门、广州、中山、东莞、深圳、珠海
边缘区	江门、惠州、肇庆
近域拓展区	环粤港澳大湾区城市群外围地区(包括清远、韶关、阳江、云浮、河源、汕尾、汕头、揭阳、潮州、湛江、茂名等地区)
远域拓展区	泛珠三角经济区及中国区域
泛域拓展区	一路一带沿线国家和地区及全球

1.近域外向拓展的空间取向。

作为环粤港澳大湾区城市群的清远、韶关、阳江、云浮、河源、汕尾、汕头、揭阳、潮州、湛江、茂名、等地区是粤港澳大湾区城市群直接腹地，这些地区发展也会考虑主动融入粤港澳大湾区城市群。从广东区域协调发展趋势看，有必要由粤港澳大湾区城市群以点地式的城市经济技术开发区和工业园区作为切入点带动近域外向空间的产业协同和专业化分工发展，这些新的产业集聚平台形成了产品配套程度更高的企业群和产业群。特别是可以采用与港澳“共同开发、共同受益”合作新模式，在这些环粤港澳大湾区城市群的外围地区探索推进若干个粤港澳紧密合作的创新示范区建设，快速形成产业与人口集聚，也促进产业、人口、技术、资本与这些地区的合作与发展，形成基于 3 小时生产配套与优质生活圈，共同构筑互动发展的新空间。

2.远域外向拓展的空间取向。

从发展机遇看，由于粤港澳大湾区城市群所处的地区获得外资、外国先进技术和信息的机会增加，有利于加快该地区经济全球化进程。远域外向拓展以泛珠三角合作为重要基础，辐射范围约占全国约 20%的国土面积、30%以上的经济总量和人口。显然粤港澳大湾区城市群已经进入了工业化的提升阶段，而周边 8 个省区相继进入类似于广东上世纪 90 年代高速工业化的发展时期，因此，粤港澳大湾区生产性服务体系的支撑，是 9 个省区实现工业化的重要条件，这也是粤港澳大湾区城市群在“泛珠三角”中不可或缺的重要作用。因此在全面参与“泛珠三角”的合作，除于将低层次的加工企业和劳动密集企业以及现代服务业沿南广高铁、贵广高铁、武广高铁、厦深高铁、深茂高铁等拓展到全国以获得更大的经济腹地。

3.泛域外向拓展的空间取向。

泛域外向拓展则是体现了粤港澳大湾区城市群外向拓展向更高层次、更深领域、

更广范围进行，其半径更将延展“一带一路”沿线国家与地区甚至是全球。事实上，粤港澳大湾区城市群同“一带一路”沿线国家与地区联系密切。据不完全统计，2013-2016年，广东与“一带一路”沿线国家签订经贸合作项目超过1000个，协议金额接近1000亿美元；对沿线国家进出口总额超过5000亿美元。未来可以通过经济整合培育与发展面向全国与全球的金融合作新平台，扩大粤港澳大湾区城市群金融市场要素双向流动、开放与链接。需要合作打造全球科技创新平台。在粤港澳大湾区城市群由工业经济向服务业型经济转型时期，在对粤港澳大湾区城市群的产业体系空间结构规划时，要重视经济全球化背景下城市群内外产业体系的空间联系。如今粤港澳大湾区城市群已具备了现代综合交通运输网络以及发达的通讯网络，特别是其航空网络可于5小时内飞抵全球半数人口居住地，连接全球超过190个航点，与超过100家航空公司有业务来往，这些将会加强经济空间联系。另外港澳的国际市场营销、管理和金融中心的能力，还有对欧洲和美洲形成的采购的能力的优势以及突出的商贸流通体系优势，必将提高粤港澳大湾区城市群的国际营销能力，提升在全球范围内经济辐射力和影响力。

四、粤港澳大湾区城市群经济外向拓展的空间支持系统构建

城市群的外向拓展是基于所在区域与城市经济发展内外需要所形成，它是伴随着城市群发展要素诸如人口流、技术流、信息流、物质流和资金流的区际流动形成密集的网络从而实现复杂的空间分工，相应地也就需要构建产业链网络、基础设施网络、城镇网络、创新网络等。粤港澳大湾区城市群核心地带的溢出效应会促进各种要素进行空间的重组，包括一些传统粗放产业会向城市群外围区扩散，与此同时进行的一些更高级别的产业类型会被吸引进来实现产业更替，包括城市群核心区会对高新技术产业、企业以及和高级人才产生更大的吸引力，从而形成基于城市群框架的高技术产业集群以及跨区域跨部门的创新体系，从而实现粤港澳大湾区城市群从传统加工制造业为主的工业基地转向高新技术产业和生产服务业集聚区域。

1. 产业链空间支持系统构建。

粤港澳大湾区城市群经济联系与合作需要突破行政区，建立起复杂多样的协作分工体系，形成产业链、技术扩散链和市场分工链，使城市群产业的成长与和发展空间得到不断拓展。目前，粤港澳大湾区城市群因产业链和市场链的作用在功能上已形成一个关联度极高的经济体。从粤港澳大湾区城市群发展趋势来看应当寻求经济发展的统一规划和配合，鼓励企业跨区域的有序合作与竞争，共同提高产业衔接和配套水平，培育有国际竞争力的跨国公司来形成城市群经济竞争力。未来粤港澳大湾区城市群需要重点推进广州南沙港区、深圳前海地区、深港边界区、珠海横琴区、珠澳跨境合作区、大广海湾经济区、环大亚湾经济区等7个粤港澳创新发展跨境合作发展的重点地区，打造世界级的创新发展平台。

粤港澳大湾区城市群必须通过优势产业协同发展来影响和控制周边地区发展。

在近域空间上粤港澳大湾区城市群发展企业总部、研发设计、培训以及营销、批发零售、商标广告管理、技术服务等环节，近域拓展区侧重发展高技术产业、加工制造业和零部件生产，形成高端产业集聚于大湾区城市群的核心地带，其生产基地集聚于各个外围节点城市，形成大总部和生产基地的产业链分工与协同发展。特别是把临港新增长中心建设成为粤港澳大湾区国际性现代物流中心，突出港口集货、存货、配货特长，以临港产业为基础，以信息技术为支撑，以优化港口资源整合为目标，发展具有涵盖物流产业链所有环节特点的港口综合服务体系。通过综合物流服务体系，为临港工业的贸易和流通提供支持，并以此来带动腹地经济的快速发展。我国入世后参与全球分工的程度将不断加深，粤港澳大湾区城市群具备了最具规模的产业体系，也逐渐发展成为潜力巨大的消费品以及服务业市场。未来可以通过建立全球生产网络导向的信息产业集群、现代装备制造业集群和家电产业集群，同时，这些产业集群也支撑起泛域影响区市场为切入点引领金融、贸易、交通、信息为代表的现代服务业集群的发展壮大，共同形成制造业与服务业共同发展的格局。值得一提的是粤港澳大湾区城市群可以鼓励核心企业主导兴办工业园区，这样不但使更多相关中小企业集聚，满足企业与企业之间的专业化分工和协作化生产要求，推动产业内外技术、信息、人力等经济资源共享，最终达到优势互补与联合，创造强势竞争力。

2.基础设施空间支持系统构建

以通讯干线、高速公路及高速铁路、水路及空中航道、能源运输(包括水电输送)体系所构成的区域性基础设施网络，其中发达的铁路、公路设施构成了粤港澳大湾区城市群内外部空间结构的骨架。粤港澳大湾区城市群同外部空间的资源对流，需要加强与周边高速公路、快速连接线以及轨道建设。在“十三五”期间乃至更长一段时间内，粤港澳大湾区城市群在继续加大基础设施建设的投入上不断完善内部的立体交通网络，如完善港珠澳大桥、深茂铁路、深中通道、南沙港铁路等，增建包括广深港、高铁香港段在内的铁路线路、香港机场跑道、跨境跨海隧道、粤港澳口岸建设等在内的跨区域重大基础设施的建设，同时一批对外重点交通基础设施项目的规划建设，如着重建设广州白云机场、深圳机场、香港机场、澳门机场和惠州机场形成的空港枢纽群。最终形成以机场枢纽群、高铁枢纽群、港口枢纽群以及高速公路、城市主干道系统和市际轨道快速交通网，从而构筑以海、陆、空全方位的对外交通通道。依托这些强大的枢纽与交通网络，粤港澳大湾区城市群可以便捷同内陆地区及欧亚大陆桥相连接以及“一路一带”沿线国家与地区相联系，进一步拓展发展腹地。未来粤港澳大湾区城市群企业与产业需要将其企业与产业依托交通干线以及枢纽地区向外进行扩散与转移，将会提升粤港澳大湾区城市群嵌入全球生产网络的程度。

3.城镇空间支持系统构建。

粤港澳大湾区城市群的核心城市如今都集聚了相当的人口规模，特别是在核心城市经济发展上，香港、澳门、广州、深圳、珠海、佛山等完全具备了大都市区化的条件，势必成为粤港澳大湾区城市群在都市区化的领跑者。未来粤港澳大湾区城市群发展采取多中心多级城市体系发展策略，通过促进区域性中心(主中心与副中心)、地区性中心(主中心与副中心)以及地方性中心等多层次的节点的建设，以点突破，形成面上的发展多中心，多层次的城镇空间体系，从而使产业体系与城镇体系在空间层面上实现对接。着重消除城市群整合的体制性与制度性障碍，构建由港深莞惠都市圈、广佛肇都市圈和澳珠中江都市圈，并且突出分散集中的空间发展模式，加强三个都市圈及内部中心之间便捷的交通联系，形成网络化的开敞空间体系。对于粤港澳大湾区核心地区，严格控制工业区和住宅区的开发以限制建设用地的无序增长，保护自然生态环境，保护开敞空间，保护原有的生态聚落结构，并注意生产、服务、基础设施和文化设施的建设。对于大湾区城市群外围拓展区，从自然生态和经济发展的角度考虑，重视这一地区的城镇产业与人口的集聚发展，提供大量新的工业用地和就业岗位及相应的居住发展用地，从而形成互补发展的局面。

4.创新空间支持系统构建。

粤港澳大湾区在香港和广州粤港澳大湾区城市群拥有 8 个国家级高新园区，16 个 863 基地，对利用内资，吸收外资以及扩大城市经济效益与经济规模，发挥着非常巨大的作用。同时，拥有多所国际或国内知名大学。粤港澳大湾区城市群依托港澳国际化城市，具有较高基础科研水平，完善的法治和知识产权保护制度，能够为创新型产业发展链接到海内外优质研发机构和高端人才。可以试点推动粤港澳大湾区城市群可共同打造“古洞北科研发展区——落马洲河套港深创新及科技园——福田保税区——深圳南山科技园——深圳前海地区科技金融区——东莞松山湖高新技术园区——广州科学城”的跨境创新核心走廊。同时，结合珠西战略、珠江西岸先进装备产业带规划与建设以及深圳东进战略等，在粤港澳大湾区城市群及外围区共同建设粤港澳大型合作园区，以新能源、新材料、大型装备制造、研发创新产业发展等为主，形成国际一流高科技创新产业集群和国际级创新平台，引领创新发展新格局。

五、结语

经济全球化和区域经济一体化使得湾区城市群经济发展日益成为影响全球经济发展的重要地区。这些全球城市地区需要外向拓展来提升其经济资源聚集与整合能力。粤港澳大湾区城市群通过近域、远域与泛域的外向拓展，将进一步扩大发展空间，走上经济多元和持续发展的道路。为了更好地促进外向拓展也需要构建相应的产业链网络、基础设施网络、城镇网络、创新网络等空间支持系统，推进整体融入全球城市经济体系轨，参与全球更高层次的合作与发展。

构筑湾区经济引领的对外开放新格局——基于粤港澳大湾区开放度的实证分析

申勇、马忠新

《上海行政学院学报》2017-01

一、引言与文献综述

湾区经济作为共享湾区而形成的区域经济高级形态，是国际上较为认可的一种高开放度的发展模式。2015年3月，国家发改委、外交部、商务部经国务院授权发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，并首次提出要“深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”。2016年3月，国家“十三五”规划又一次明确提出：“支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设”。随着我国走向更高层次开放型经济，如何发挥湾区经济开放引领作用越来越受到国家重视并上升到国家战略高度。

纵观国内外有关湾区经济与开放之间关系的研究文献，学者们不仅以大量事例证实了湾区经济的存在，而且从多角度分析了湾区经济对于开放的引领作用。Masahisa Fujita, Paul R. Krugman, Anthony J. Yenahles 较早就阐明了港口、交通枢纽和城市区位的关系，认为一个枢纽在城市区位中所起的主要作用就是催化作用，许多城市的起源恰恰要归于它们所在的河流、运河和优良港湾等等诸如此类的地理位置，世界上绝大多数城市都坐落在这样或那样的交通枢纽处。Walker R 研究了1890-1940年间旧金山湾区的历史数据，分析了通过工业的扩散和外溢带动周边地区城市化的历史过程。吴思康认为，湾区经济作为具有世界影响力的区域经济，具有高度的开放性和创新引领性，我国应该更加注重湾区经济的国际化水平，推动建立开放发展新格局。李睿对国外湾区经济发展特征进行分析后提出，湾区经济是基于地理特征和地域分工的一种经济社会活动集合，其核心功能主要是发挥国际性经济物流中枢作用。蔡鲁明从创新辐射、开放引领、要素聚集、互联互通、基础支撑等5个维度建构了湾区经济的指标体系，认为开放是世界湾区经济的共同特征。陈俊达、易露霞在分析湾区经济主要特征中认为发展湾区经济是进一步推动对外开放，在更大范围内打造一个辐射带动能力更强大的战略支点。王宏彬认为湾区经济作为一种独特的空间组织和经济形态，以其开放高效、富有活力、创造性强的特点，在世界经济格局中占据了重要地位，成为区域乃至全球经济发展的重要引擎。他提出中国要形成以杭州湾区、珠江口湾区和渤海湾区为重点的以创新为导向的世界级都市圈。

以上研究，无论是选取国外案例分析还是对国内某个湾区的实例研究，大都已经认识到了湾区经济的存在性和开放特征，但是都没有从根本上说清楚湾区经济与沿海经济、城市群经济的本质区别，缺乏对湾区经济开放度的定量分析，难以从更深层次上识别湾区经济对我国新时期对外开放的独特引领作用。本文正是着眼于此，

通过对湾区开放引领的国外成功经验以及我国基本条件和劣势的分析，结合粤港澳大湾区经济开放度的实证分析，从开放维度研究湾区经济如何在我国对外开放新格局建构中发挥引领作用。

二、世界三大湾区开放引领的成功经验

湾区是“由于海洋(或湖泊)移动而形成的海岸凹入或海洋再入处”志，湾区经济生于沿海但由于凹入内陆而不等同于沿海经济，傍依城市群但由于共享水体而又有别于普通城市群经济。这种“拥海抱湾合群”的复合特性，产生了港口、城市、创新、产业等经济的叠加效应，并在世界范围内形成了以纽约、旧金山、东京为代表的高度开放、区域融合、创新驱动和产业高端的湾区经济模式。(一)拥海:发达港口群构筑开放枢纽湾区具有避风、岸线长、腹地广等特点，更适合于建设大型港口，能够在很小的空间内形成港口群，成为陆海联系的重要“分岔口”。国际一流湾区都是发挥这种港口群的“分岔口”优势，形成连接国内外市场的重要枢纽和参与国际分工的桥头堡。纽约作为典型的海港城市，充分利用其地处湾区的优良资源，构建了包括纽约、新泽西、纽瓦克等为主的港口群，通过 200 多条水运航线、14 条铁路运输线、380 公里地下铁道及稠密的公路网和 3 个现代化空港将其腹地扩大至美国中西部，使港口货运总量基本接近于美国北大西洋集装箱货运市场运输量的 55%，将当地产品由五大湖通过港口群外销全球，由此带动纽约制造业、金融、贸易和一般服务业的发展。(二)抱湾:独特生态汇聚创新要素湾区不仅具有由海岸凹入的内环型陆地，而且还有一片共享的湾区水体。这种“内环形+共享水体”海陆共生的自然生态系统提供了最适合人类居住的环境，吸收了大量高端人才云集，形成了包容性极强的移民文化。正是这种独特的生态环境汇聚了创新活力，在三大湾区中旧金山的圣何塞市最为典型，作为全美排在前三的宜居城市，他们充分利用湾区的这种独特地形，抓住全球科技进步的机会，主动利用湾区内各种创新要素，发挥硅谷的龙头作用，集聚了全美国三分之一以上的风险投资公司和总部风险基金公司(如图 1)，推动高科技孵化器建设，云集了 Apple, Intel, 世界高科技发展。

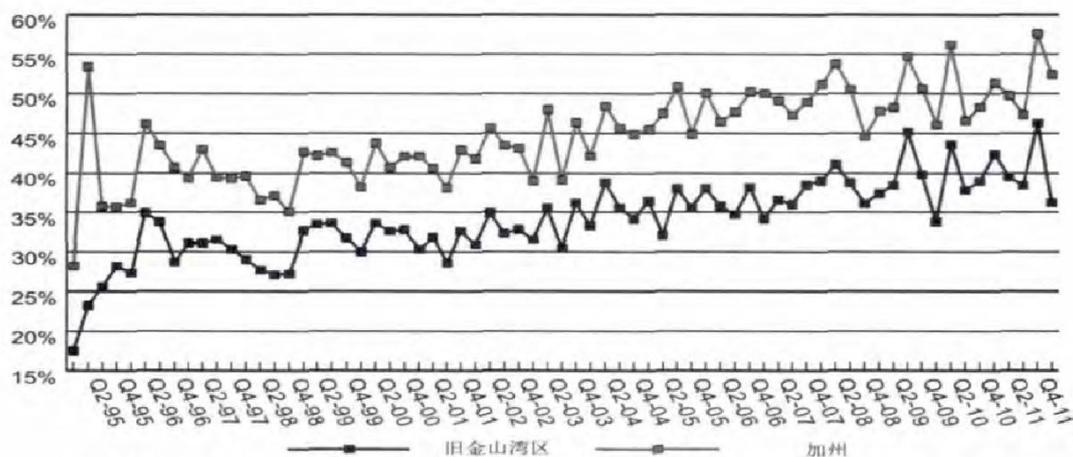


图1 旧金山湾区与加州地区风险投资规模占全美份额

数据来源:A Bay Area Science&Innovation Consortium Report Bay Area Council Economic June 2012

(三)合群:区域融合打造一流城市群湾区依托共享水体在较小空间内形成非常狭长的圆形海岸线,使得湾区周边的城市群产生一种远远大于一般城市群的向心力,形成世界一流城市群,并推动城市和产业深度融合。纽约湾区由 25 个县组成,著名城市就有纽约市、纽瓦克市和新泽西市,纽约发展由此成为引领世界经济的全球金融和贸易中心。旧金山由 9 个县共享湾区,著名城市有旧金山县、奥克兰市和圣何塞市,互相之间形成了比较合理的城市分工与合作。围绕东京湾区,日本形成了大东京城市群,是目前世界最大的城市群之一,该城市群主要围绕东京中心,以包括东京、横滨、川崎、千叶、横须贺等几个大中城市的关东平原为腹地进行融合发展,形成和发展为京滨、京叶两大产业聚集带和聚集区,东京也因此成为国际金融中心和贸易中心。三、我国湾区经济开放引领的基本条件和劣势分析湾区开放对我国改革开放发挥了积极作用,国务院公布的首批 14 个沿海开放城市有 13 个位于海湾、河口,湾区在我国改革开放的“门户”地位已经基本形成。本文以上海杭州湾区④和粤港澳大湾区为例,从经济实力、港口群建设、创新能力、城市发展水平、区域融合状况等方面与旧金山、东京、纽约湾区进行比较,对我国湾区经济开放引领的基本条件和劣势进行分析。

(一)我国湾区经济开放引领的基本条件分析 1. 经济规模一是具备一定的经济规模。2015 年,上海杭州湾区生产总值约为 13,466 亿美元,粤港澳大湾区生产总值约为 10,862.85 亿美元,东京湾区大约为 19,181 亿美元,旧金山湾区约为 7855 亿美元,纽约湾区约为 15,605 亿美元。我国两大湾区排在第三和第四位,正在逐步接近一流湾区规模。

二是在两大湾区内,分别拥有上海(3742.25 亿美元)、香港(3077.90 亿美元)、广州((2749.45 亿美元)、深圳(2658.7 亿美元)、苏州(2174.16 亿美元)、杭州(1507.03 亿美元)等大城市,这些城市分别对长三角和珠三角区域的经济的发展发挥了龙头引领作用并以此形成长三角湾区城市群和珠三角湾区城市群(如表 1),成为我国区域经济发展的重要增长极。三是金融引领作用明显。在香港、上海国际金融中心和深圳国家金融中心带领下,目前粤港澳大湾区已经吸引了 70 多家世界排名前 100 位的银行,港交所和深交所 IPO 总额突破 1754 亿港元,仅次于纽交所的 1788 亿港元⑥。

表1 2015年粤港澳大湾区人口和经济状况

城市	人口(万人)	占比(%)	GDP(亿元)	占比(%)	人均GDP(万元)
香港	732.48	15.37	20380.40	28.45	27.83
澳门	64.48	1.35	3036.24	4.24	46.71
广州	1350.11	28.34	18100.41	25.26	13.84
深圳	1137.89	23.88	17502.99	24.43	16.24
东莞	825.41	17.32	6275.06	8.76	7.52
中山	320.96	6.74	3010.03	4.20	9.43
珠海	163.41	3.43	2024.98	2.83	12.54
惠阳	57.00	1.20	380.43	0.53	6.67
惠东	92.00	1.93	520.30	0.73	5.66
大亚湾	20.58	0.43	414.80	0.58	20.18
总计	4764.32	100.00	71645.64	100.00	15.04

2. 区位和港口群一是上海杭州湾区和粤港澳大湾区区位优势都比较明显, 分别位于我国长江和珠江通往东海和南海的重要出海口, 是我国早期海上丝绸之路的重要起点。二是两大湾区港口资源都十分丰富。上海杭州湾区拥有上海港和宁波一舟山港等世界级大港, 上海港 2015 年年货物吞吐量 7.17 亿吨, 其中集装箱吞吐量 3653.7 万标箱, 居全球第一; 宁波一舟山港 2015 年货物吞吐量则达到 8.9 亿吨, 居全球第一, 集装箱吞吐量 2062.7 万标箱, 居全球第四。粤港澳大湾区内拥有香港港、深圳港、广州港等世界级集装箱港口。2015 年广深港三大港口的集装箱吞吐量达到了 6171 万标箱(如图 2), 仅深圳港就包括盐田港、赤湾、蛇口、大铲湾等港口, 港口泊位已达到 6 个, 港口集装箱吞吐量达到 2420 万标箱, 居全球第三位。

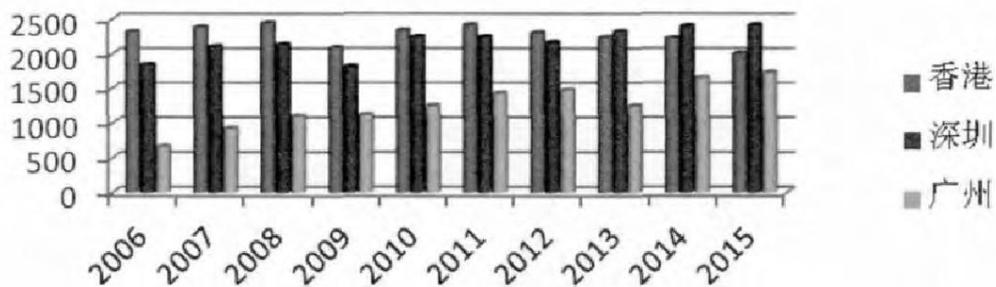


图2 广深港三地港口集装箱吞吐量

3. 科技创新

两大湾区正在实施创新驱动战略, 逐步形成科技创新优势。上海杭州湾区充分发挥科技基础和制度优势, 全力建设具有全球影响力的科技创新中心, 粤港澳大湾区正在打造仅次于美国硅谷的高科技产业引领区。以深圳为例, 2015 年高新技术产业增加值为 5847.91 亿元, 占 GDP 比重为 33.4%。全社会研究投入占全市 GDP 比重达到了 4.05%, PCT 拥有量达到 1.33 万件, 涌现了像华为、大疆创新等一批世界领先的高科技企业。

(二) 劣势分析我国湾区经济起步较晚, 与世界一流湾区比较有较大差距和劣势,

主要表现在以下方面:一是城市发展水平还有一定差距。从全球城市经济排名来看,我国港湾城市还没有一个城市挤进世界前3名,除上海排名第6名外,包括深圳、香港、广州、天津等沿海城市都排在20名以外。二是城市融合程度差距较大。主要表现在基础设施、体制机制、产业分工等方面,以港口融合为例,如果我们将粤港澳大湾区与东京湾区进行比较就可以发现,东京湾湾区内尽管云集了东京港、千叶港、川崎港等七个世界级的大型港口,但由于充分利用了共享湾区资源,港口群内部成功地进行了港口等级和功能划分并成为一个有机群体。相比之下,粤港澳大湾区多个港口大都以集装箱为主,腹地比较趋同,相互之间没有明确的分工和职能定位,恶性竞争激烈和重复投资严重。

四、粤港澳大湾区开放度的实证分析

(一)构建分析模型 1. 指标体系选取与数据来源早期对经济开放度的研究主要集中于贸易依存度,很多学者将贸易开放度等同于经济开放度。Whitman 提出经济开放度除了包括贸易开放度之外还应该包含金融开放度^⑦,这一理念得到学界的广泛应用^⑧。近些年的研究所采用的指标体系更加全面,除贸易、金融、投资外,还包括了技术、信息、人员等方面,代表性研究有:国家发展改革委国际合作中心课题组对中国区域对外开放指数的构建与分析^⑨,凯迪网络数据研究中心课题组发布的《“一带一路”对外开放发展指数报告》等^⑩。本文在借鉴以上研究的基础上,根据客观性、系统性原则,结合粤港澳大湾区数据的可得性,特别是考虑到港澳地区与广东省各地市统计数据的口径等差异,选取以下指标体系来进行测算。

(1)贸易开放度贸易开放度是指粤港澳大湾区各城市对外贸易的结果,具体包括三个子指标:出口额占GDP的比重、进口额占GDP的比重、外资企业进出口总额占GDP的比重。(2)投资开放度投资开放度是指粤港澳大湾区各城市引进外商投资的情况,具体包括两个子指标:实际利用外资额占GDP的比值、外资企业的投资额占GDP的比重。

(3)旅游开放度旅游开放度是指粤港澳大湾区各城市接待国际旅客的往来情况,具体使用国际旅游外汇收入与GDP的比值来表示。

本文所用数据来源于广东省统计年鉴(2001-2015)、香港统计年刊(2001-2015)、澳门统计年鉴(2000-2014),数据所涉及的美元汇率均采用当年的平均汇率换算。

2. 构建测算模型本文采用主成分分析法对粤港澳大湾区的经济开放指数进行测算,测算工具使用SPSS23软件。假定有 n 个研究单元,每个样本共有 P 个变量,构成一个 $n \times p$ 阶的数据矩阵, X_1, X_2, \dots, X_p 为原变量指标, z_1, z_2, \dots, z_m 为 $(m) \times p$ 为新变量指标; z_i 与 z_j ; $i, j=1, 2, \dots, m$ 相互无关; z_r 是与 z_1, z_2, \dots, z_{r-1} 都不相关的 X_1, X_2, \dots, X_p 的所有线性组合中方差最大者。则新变量 Z_1, Z_2, \dots, Z_m 分别称为旧变量指标 X_1, X_2, \dots, X_p 的第一主成分,第二主成分, ..., 第 m 主成分, r_i ; $(i, j=1, 2, \dots, p)$ 为旧变量 x_i 与 x_j 的相关系数,相关系数的特征方程 $ICI-RI=0$,

特征值，并使其按大小顺序排列入，)入 2). …)入 1)0，入 1 对应的特征向量为 E_i ，(i=1, 2, …, p)。

新旧变量之间的关系： $Z_i = l_{i1}x_1 + l_{i2}x_2 + \dots + l_{ip}x_p$ (i=1, 2, …, m)

主成分载荷： $I_{aj} = P(z_j; X) = \{z_j\} E_i$ ，(i, j=1, 2, …, p)

主成分的贡献率 q_i 及累计贡献率 Q 累计贡献率反映新变量包含旧变量信息的比例)： $a_i = \{z_j\} / (\{z_j\} + \dots + \{z_j\})$ (j=1, 2, …, p) $Q_i = (\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_i) / (\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_p)$

综合主成分值： $(j=1, 2, \dots, p)$

$z = z_1, z_2, \dots, z_p$ ，(j=1, 2, …, p) $Z = \{z_j\} Z_1 + \dots + \{z_j\} Z_p$ ，(j=1, 2, …, p)

(二) 开放度的测算与分析

1. 粤港澳大湾区(含港澳)的分析与比较依据主成分分析方法，选取广东省 21 个地市及港澳共 23 个地区的 15 年面板数据(2000–2014)，测算时提取 2 个主成分，总解释方差(累计贡献率)达 98.36%，经济开放度的综合主成分测算整理结果如表 2}

表2 分区域的经济开放度(2000–2014年)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
港澳地区	3.68	3.80	4.01	4.01	4.36	4.30	4.36	4.28
环珠江口地区	2.84	2.74	2.91	2.60	2.69	2.68	2.65	2.59
其他地区	1.34	1.29	1.30	1.34	1.36	1.37	1.36	1.35
年份	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
港澳地区	3.98	3.72	3.80	3.84	3.85	3.86	3.83	
环珠江口地区	2.41	2.20	2.26	2.19	2.14	2.11	2.03	
其他地区	1.31	1.29	1.32	1.31	1.29	1.28	1.28	

表 2 及图 3 表明：各地市经济开放度具有明显的层次性，港澳地区一直处于高开放度水平，引领粤港澳大湾区的对外开放；环珠江口湾区地区的经济开放度比港澳地区的要低，但显著高于广东省内其他地区。从时间来看，港澳地区在回归初期(2000–2007 年)的开放度稳步提升，但在 2008–2009 年西方金融危机期间出现了急剧下降，然后逐步平稳；环珠江口湾区地区自 2000 年以来呈逐年下降趋势，近几年趋于平稳；而广东省内其它地区则一直处于比较低的开放度水平。

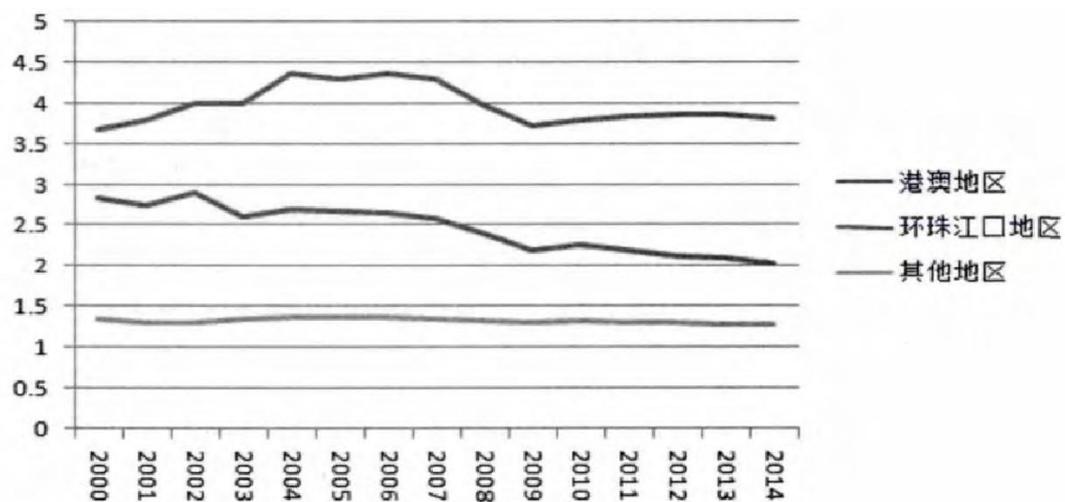


图3 各区域历年经济开放度趋势

2. 粤港澳大湾区及腹地城市(不含港澳)的分析与比较与上文一致, 选取广东省21个地市15年的面板数据(2000-2014), 对各研究单元的经济开放度进行测算, 测算时提取2个主成分, 总解释方差(累计贡献率)达85.44%, 经济开放度的综合主成分整理结果如表3}

申勇, 马忠新: 构筑湾区经济引领的对外开放新格局

表3 粤港澳大湾区及腹地城市(不含港澳)的平均经济开放度(2000-2014年)

地区	广州	深圳	珠海	汕头	佛山	韶关	河源	梅州	惠州	汕尾	东莞
开放度	2.29	4.47	6.45	1.34	1.78	0.91	1.60	0.72	3.84	1.22	4.55
地区	中山	江门	阳江	湛江	茂名	肇庆	清远	潮州	揭阳	云浮	平均
开放度	2.91	2.19	0.72	0.66	0.38	1.95	1.46	1.17	0.64	0.77	2.00



图4 2000年粤港澳大湾区及腹地城市(不含港澳)经济开放度对比图(颜色越深表示开放度越高)

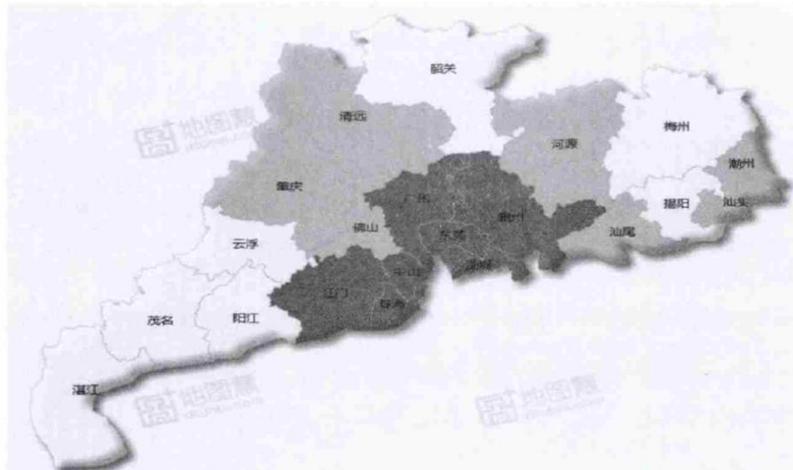


图5 2014年粤港澳大湾区及腹地城市(不含港澳)经济开放度对比图(颜色越深表示开放度越高)

2014年粤港澳大湾区及腹地城市(不含港澳)经济开放度对比图(颜色越深表示开放度越高)表3、图4及图5显示了各个地区经济开放度的差异。从区域层次上来看,环珠江口湾区的开放度较高,其次为环珠江口临近地区及粤东沿海地区,开放度较低的地区主要集中在粤西。从地市对比来看,开放度最高的是珠海,珠海市在投资开放指标及旅游开放指标上表现突出,此外,珠海GDP总量较小,这些原因使得珠海在经济开放度指标上领先;其次是深圳、东莞、惠州,最低的是茂名、揭阳、湛江和云浮。比较图4与图5,可以看出,2000年到2014年期间,各地区经济开放的总体格局变化不大。

五、结论与政策建议

本文基于开放型经济的假设,结合世界三大湾区经济开放引领的成功经验,对我国湾区经济发展的基本条件和劣势进行了分析,并以粤港澳大湾区为例,构建模型,对开放度进行测算与比较。本文的研究主要有以下结论:湾区开放层级相对较高,是较大区域范围内经济发展的引领者。尽管我国湾区经济发展还处于起步阶段,与世界一流湾区相比还有一定的劣势,但已经具备了发展湾区经济的基本条件。依托共享湾区这个核心来发展湾区经济,形成湾区引领的对外开放新格局,对于提升我国开放型经济水平,推动中国经济转型升级意义重大。基于研究结论,本文做出以

下政策建议:一是充分利用我国东南沿海湾区地理资源,借鉴国外经验,建设上海杭州湾区、粤港澳大湾区、环渤海湾区、厦门泉州湾区、北部湾湾区等一流湾区经济体,通过培育湾区经济来引领我国新一轮的对外开放。二是抓住建设“21世纪海上丝绸之路”的重大机遇,强化湾区的开放引领作用,加强与东盟国家的分工与合作,将上海杭州湾区、粤港澳大湾区、厦门泉州湾区、北部湾湾区建设成为我国“21世纪海上丝绸之路”的核心枢纽。三是设立粤港澳大湾区融合发展试验区。通过整合重组香港、深圳、广州、东莞等地的港口资源,增加公路桥梁、轨道交通、生态环境等公共产品供给,推动粤港澳深度融合发展。

建设枢纽型网络城市引领珠三角湾区向世界级城市群发展

黄丽华

《探求》2017-01

一、广州建设枢纽型网络城市的现实意义

(一) 世界城市格局及其发展新趋势

在全球化背景下,世界成为一个巨大的网络空间,人流、物流、资本流、技术流和信息流等市场资源在全球范围进行流转和配置,特别是以城市为载体,在全球网络中形成了资源要素配置的诸多节点,并根据影响力大小、联系紧密程度等要素集成具有等级秩序的世界城市网络体系。针对处于世界城市体系塔尖的超级城市,目前国际上比较广泛地使用的概念有“世界城市(World City)”和“全球城市(Global City)”。“世界城市”的概念主要由英国社会学家弗里德曼提出,他总结了世界城市的主要特征,如全球经济体系的节点、全球资本的汇聚地等,并提出了18个核心和12个半外围的世界城市等级结构和布局。“全球城市”概念的主要贡献者是美国学者萨森,她认为全球城市不仅是全球性协调的节点,更重要的是全球性生产控制中心,其主要特点就在于它是创造高水平商务服务的最高级场所。通过对比纽约、伦敦、东京三个全球城市与世界其它主要城市在国际资本和跨国公司方面的情况,萨森提出了信息化时代全球城市控制功能趋于集中的理论。泰勒等则在静态分析的基础上讨论了城市的关系和网络特征,提出“世界城市网络(World City Network)”的概念,即一个由枢纽层、节点层、次节点层城市相互联接的城市网络结构,而世界城市则作为这一网络体系中的“全球服务中心”。

随着全球化、技术进步等因素对世界城市发展产生着重要影响,目前世界城市发展出现如下新趋势:

第一,世界城市体系呈现多层次网络化结构。全球化背景下,形成了由枢纽层、节点层、次节点层城市相互联接的世界城市网络结构,国际竞争及国家之间的经济竞争更多的体现为依托城市尤其是超级城市进行相互间的竞争。

第二,世界城市的控制功能向中心城市集中。在非均衡发展的环境下,世界经济出现空间极化并促使全球资源向处于全球网络关系枢纽地位的世界级城市集中,

枢纽城市在全球资源配置中的控制功能不断增强，成为世界城市网络体系中的“全球服务中心”，某些城市密集地区成长为全球经济体系的重要节点——全球城市区域(Global City Region)，城市竞争力日益表现为全球资源配置力。

第三，世界城市间竞争格局处于历史转折点。随着全球经济重心的转移，以中国为代表的新兴经济体迅速崛起并逐渐成为全球经济增长的主要推动者，全球城市体系的等级和格局也正在相应地发生重大变化，发达国家一些大都市地区的扩展逐渐触到上限，发展中国家正在涌现一批世界级的城市或城市区域，以北京、上海、广州等国内超大城市或超级城市为动力源的区域创新集聚发展格局加快形成。

总体来看，世界城市发展的新变化为广州建设枢纽型网络城市提供了重要机遇，广州必须把握这一历史机遇，在全球城市网络体系中占据有利位置，抢占全球资源配置制高点。

(二) 广州建设枢纽型网络城市的意义

当前，广州建设枢纽型网络城市，是在全球化背景下主动参与世界经济分工体系的空间表达，其主要目的是在传承广州城市发展脉络的基础上进一步强化广州在世界各城市间网络关系中的联系性，将广州打造成为全球经济系统的重要枢纽和世界城市网络体系的关键节点，提升广州在资源配置中的全球影响力，实现国家赋予广州的城市定位，巩固提升国家重要的中心城市地位。具体而言，广州建设枢纽型网络城市的现实意义表现在三个方面，即对接国家战略、确立枢纽地位、强化全球影响力。

第一，以开放视野对接国家战略。当前国际力量对比发生革命性变化，全球治理体制变革正处在历史转折点上，加强全球治理、推动全球治理体系变革是大势所趋，而中国在全球治理中也必将发挥更为积极的作用。广州作为我国重要的中心城市，是实现我国国家战略的重要空间载体，承载着代表国家参与全球经济合作与竞争的使命，建设枢纽型网络城市，强调用世界的眼光来看广州，将广州置于国家战略及世界各城市间网络关系中去谋篇布局，体现了主动适应全球城市发展新趋势的开放性城市发展理念。

第二，打造广州在全球城市体系中的枢纽地位。正如《超级版图》一书的作者帕拉格·康纳所认为的，今天一个国家的实力要看它通过连接所能发挥的作用。全球化背景下，一座城市在世界各城市间网络关系中的联系性将直接决定城市的国际影响力和竞争力。广州作为国家重要的中心城市，无论是从国家战略布局还是自身发展的角度，都应该发挥其在世界城市间网络关系中的枢纽作用，通过建设国际航运、航空和科技创新枢纽，实现人流、物流、资金流、信息流的集聚，以不断增强广州与周边城市集群的联系性，强化支配和控制地位，成为全球城市网络体系的关键节点。

第三，强化广州在资源配置方面的全球影响力。处于枢纽地位的城市通常会超

出其所在地区形成全球性影响力。广州未来的机遇不是简单纳入国际分工体系，而是要全面提升在全球分工体系中地位，努力参与更高层次的国际价值链分工，提升广州在全球范围内集聚与配置高端资源的规模、质量和效率，形成城市发展的持续竞争优势。

二、广州建设枢纽型网络城市的战略定位

由于各个城市控制的资源类型不同，世界性城市在形态上也体现出多元化特征，如跨国企业总部基地、国际金融中心、全球产业中心、全球信息中枢、交通运输枢纽、全球科技创新中心等。广州建设枢纽型网络城市需要在全面分析世界城市格局及充分发挥自身优势的基础上找准突破口、明确着力点、对标参照系，形成符合城市发展规律的目标定位。

（一）确立广州城市发展目标定位的基本维度

第一，在城市网络关系中选择打破既有格局的突破口。美国智库 AT Kearney 发布的“全球城市指数”(Global Cities Index)、全球化及世界城市研究网络(Globalization and World Cities Research Network, 简称 GaWC)的“世界城市名册”、英国智库“经济学人情报中心”发布的全球城市竞争力指数(Global City Competitiveness Index)、美国《福布斯》杂志“全球最具影响力城市(The World's Most Influential Cities)”，以及日本森纪念基金会发布的全球城市实力指数(Global Power City Index)等，是目前国际上较有影响的全球城市排名研究。世界城市名册将世界级城市分为 Alpha (下设 Alpha++、Alpha+、Alpha 和 Alpha-四个副级别)、Beta (下设 Beta+、Beta 和 Beta-三个副级别)、Gamma (下设 Gamma+、Gamma 和 Gamma-三个副级别)三个级别，另外还有“高度自足”和“自足”两个级别，2014 年我国共有十八个城市上榜，其中香港、北京、上海处于 Alpha+级，广州处于 Beta+级。全球城市指数涉及商业活动、人力资源、信息交流、文化积累及政治参与五个领域，2014 年我国共有七个城市上榜，其中香港、北京与上海进入前 20 位，广州排在第 66 位，在我国上榜城市中位居第五。经济学人情报中心于 2012 年发布了全球城市竞争力指数，香港、台北、上海、北京在上榜国内城市中居于前列，深圳、广州、天津居于国内城市的第二阵营，其中广州位列第 66 位（详见表 1）。2014 年福布斯全球最具影响力城市榜单中，香港、北京、上海上榜，分居第 6、8 和 19 位。

表1 世界城市名册分类与全球城市指数榜单国内城市排名

城市	世界城市名册分类	全球城市竞争力指数	全球城市指数排名
香港	Alpha+	3	5
北京	Alpha+	36	6
上海	Alpha+	32	18
台北	Alpha-	25	40
广州	Beta+	66	66
深圳	Beta-	53	73
天津	Gamma-	69	未上榜
重庆	高度自足	83	84
成都	高度自足	78	未上榜
青岛	高度自足	88	未上榜
杭州	高度自足	90	未上榜
南京	高度自足	未上榜	未上榜
大连、高雄、厦门、武汉、西安、澳门	自足	大连 81；苏州 82	未上榜

资料来源：根据全球化及世界城市研究网络（GaWC）发布的世界城市名册分类（2014），经济学人情报中心发布的全球城市竞争力指数（2012），以及 AT Kearney 公司发布的全球城市指数排名（2014）整理而成。

从国内城市在相关榜单的综合排名来看，香港、北京、上海长期居于第一阵营，广州与深圳等则紧随其后处在第二梯队。广州在世界城市网络关系中的影响力已初步显现，与世界城市网络体系中的其它节点城市之间的联系性也正在增强，但与第一阵营城市相比尚存在较大差距。从相关城市发展定位来看，近年来北京、上海先后提出了建设世界城市的目标，香港定位为亚洲国际都会，深圳提出了建设可持续发展的全球先锋城市的目标，并将城市定位为“改革开放与制度创新的先行者、自主创新和产业转型的排头兵、深港交流和区域合作的推动者、中国参与全球竞争的领跑者”。2016年，上海市在其最新的城市总体规划中又进一步将发展目标设定为“卓越的全球城市”，提出要全面确立上海在世界城市体系中的领先地位（详见表2）。

表2 国内主要对标城市发展愿景与目标定位

城市	愿景	功能定位
北京	世界城市	政治、文化中心；高新技术创新、研发与生产基地；国际旅游门户与服务基地；洲际航空门户和国际航空枢纽，国家铁路、公路枢纽
上海	卓越的全球城市	国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市
香港	亚洲国际都会	国际及亚洲金融商业中心；国际及亚洲贸易、运输及物流中心；华南地区的创新科技中心
深圳	可持续发展的全球先锋城市	国家级高新技术产业基地；自主创新的示范城市；区域性物流中心城市；与香港共同发展的国际都会

资料来源：根据相关城市官方文件或研究报告，包括《香港2030》、《北京城市总体规划（2005—2020）》、《上海市城市总体规划（2016—2040）》、《深圳2030城市发展策略》等整理而成。

结合上述数据分析，广州城市发展的目标定位，应当是力争进入我国城市体系的第一阵营。在目前第一阵营的城市中，北京为我国政治、文化中心，上海是经济、金融中心，两市分处华北、华东，与广州共同分享中国经济地位崛起红利的空间较大。相对而言，香港、广州、深圳三座同处珠三角湾区的城市之间的资源竞争会更为直接，但同时也可以形成互相助力的共生关系。从目前珠三角湾区的城市格局看，深圳是广州城市地位的有力挑战者，而香港则是广州实现城市地位提升的重点突破口。要实现这一突破，广州一方面要协同香港、深圳等共同将珠三角打造成为全球城市区域，借助城市集群形成综合影响力，同时应积极适应城市竞争格局变化的趋势，主动承接香港在国际价值链分工中的资源配置功能，在跨国公司总部（包括地区性总部）、国际性组织，以及会计、广告、金融和法律等高端生产性服务业方面加快布局。提升自身在全球资源配置格局中的地位。

第二，在城市历史发展脉络中谋划未来发展的着力点。城市发展有其路径依赖，一个城市的历史文化、资源禀赋、制度环境会对城市发展产生重要影响。从优势来看，过去六年间广州五度获评《福布斯》“中国大陆最佳商业城市”第一名，在客运指数、货运指数方面具有绝对优势，城市规模指数居于前列，人才指数、创新指数、

消费力指数、经营成本指数等也有一定竞争力，体现出较强的均衡实力（见表3）。2016年12月联合国开发计划署发布的《2016中国城市可持续发展报告》，基于人类发展指数与城市生态投入指数，对35个中国大中城市进行了定量分析，广州以人类发展指数0.869排名第一。另外，广州在法治环境、政府整体绩效、财政透明度等方面都表现优异，居于国内城市前列。同时，与邻近的香港、深圳相比，广州市自然资源得天独厚，7434平方公里的市辖面积为广州城市发展提供了广阔空间，云山珠水等自然资源为广州吸引、集聚企业和人才提供了良好的生态环境，丰富的历史文化与科教资源以及雄厚的产业基础也确立了广州的传统优势。但是，与北、上、港乃至深圳相比，广州的短板也非常明显，表现为创新能力相对较弱，对高端人才吸引力不足，在全球创新链、价值链中的地位有待提升等。为此，广州既要厚植传统优势，加强优势产业布局，充分打好市场这张牌，进一步优化公开公平公正的法治环境，提升城市吸引力。同时，要更加注重创新发展，有针对性地完善创新驱动发展的支持性制度环境，加速建设人才高地，营造创新发展的氛围，形成具有广州特色的创新创业文化，不断增强城市竞争力。

表3 2014福布斯大陆最佳商业城市排行数据对比

指标	北京		上海		广州		深圳	
	排名	分值	排名	分值	排名	分值	排名	分值
人才指数	3	0.9852	5	0.9585	6	0.9524	35	0.7184
城市规模指数	2	0.9930	1	1.0000	3	0.9838	4	0.9756
消费力指数	21	0.8473	15	0.8883	9	0.9441	1	1.0000
客运指数	4	0.9465	20	0.7058	1	1.0000	3	0.9498
货运指数	26	0.6516	6	0.7805	1	1.0000	14	0.7433
私营经济活力指数	66	0.4621	62	0.6121	41	0.7005	47	0.6766
经营成本指数	1	1.0000	2	0.9362	19	0.7244	7	0.8524
创新指数	3	0.9906	5	0.9704	9	0.8941	1	1.0000
综合得分	0.7860		0.8141		0.8523		0.8235	

资料来源：根据福布斯中文版发布的2014年大陆最佳商业城市排行榜单相关数据整理而成，来自福布斯中文网 <http://www.forbeschina.com>。

第三，在全球城市体系中对标城市创新发展的参照系。综观伦敦、纽约、巴黎、东京、新加坡、香港、芝加哥等居于前列的标杆城市（见表4）的发展过程，通常都有其内在的动力机制及外部环境条件的影响，如纽约、伦敦、新加坡等的发展都是起源于贸易，而贸易的前提是交通，尤其是沿江靠海的地理条件，便于贸易与航运、航空叠加发展，成就城市的航空/航运枢纽地位，随之而来的人流、资本流和信息流，为制造业升级发展创造了市场条件，最终形成以现代服务业为核心的综合服务中心。总体上看，全球城市的基础包括了“硬件”与“软件”两个方面，硬件体现为全球城市对全球战略性资源、战略性产业和战略性通道的控制力，软件表现在全球城市往往是世界文明融合与交流的多元文化中心。为了加强城市的控制力，广州首先需要从提高自身竞争力的角度谋划产业发展及城市基础设施建设，通过修建基础设施，打造供应链，实现资源、生产、服务、消费的连接，增强资源配置能力。其次要综合考虑在珠三角湾区乃至“泛珠三角”区域性城市群中的角色定位，区域性城市

集群是广州建设具有全球影响力的资源配置中心的广阔腹地与支撑节点，要协调好广州与腹地内的城市集群的关系，通过城市群内部的协作分工为广州更深入地参与国际分工奠定基础。在增强影响力方面，要增强城市特色，全球化既加速了文化融合，也因此凸显了文化差异性的重要。广州要将岭南文化名城的历史遗产、人文底蕴与城市的国际性、现代性充分整合，确立有岭南特色、时尚现代、开放包容的国际文化大都市地位。

表4 不同评价体系中排名全球前10位城市(2014年)

排名	Global City Competitiveness Index	Global Cities Index	Global Power City Index
1	纽约	纽约	伦敦
2	伦敦	伦敦	纽约
3	新加坡	巴黎	巴黎
4	香港	东京	东京
5	巴黎	香港	新加坡
6	东京	洛杉矶	首尔
7	苏黎世	芝加哥	阿姆斯特丹
8	芝加哥	北京	柏林
9	华盛顿	新加坡	维也纳
10	波士顿	华盛顿	法兰克福

资料来源：参考唐子来，李焱.迈向全球城市的战略思考[J].国际城市规划，2015，(4)：12.

(二) 广州建设枢纽型网络城市的目标定位

基于对全球城市发展新趋势的判断，适应广州作为国家重要的中心城市承接国家战略的要求，将广州建设成区域性经济指挥中心、全球产业创新中心、全球专业化服务中心、全球产品和创新技术市场，及具有岭南特色的国际文化大都市，成为在全球城市网络体系中的枢纽城市。

第一，区域性经济指挥中心。吸引跨国公司和外埠大型企业集团总部入驻，通过极化效应和扩散效应，形成跨国公司和大型企业总部（或地区总部）在本区域集群布局，形成合理的价值链分工，从而给区域经济发展带来税收供应效应、产业聚集效应、产业关联效应、消费带动效应、就业乘数效应、资本放大效应等明显的外溢效应。

第二，全球产业创新中心。实现科技创新资源集聚，研发和转化一批国际领先的产业关键核心技术，打造一批具有全球影响力的创新型企业，形成特色产业集群。

第三，全球专业化服务中心。金融、研发、设计、技术服务、物流、营销和品牌等服务业是全球价值链中高附加值的环节。广州建设具有全球影响力的资源配置中心，必须重视发展作为高端要素投入的现代服务业，尤其要重视以现代服务业的集聚区建设来吸引和强化先进制造业的集聚，支持企业在更高层次参与全球价值链分工。

第四，全球产品与创新技术交易市场。加快构建现代商品市场体系，促进产品和技术流通创新发展，完善重要商品、服务、要素价格形成机制，增强大宗商品国际话语权和资源配置主动权，提升广州的国际市场地位，抢占全球产业竞争的战略

制高点。

第五，国际文化大都市。文化是城市的灵魂，城市全球影响力既需要政治、经济、科技等因素支撑外，也离不开社会文化条件等软实力，广州要利用自身历史文化资源优势，通过积极的文化战略引领时代潮流，在知识生产、信息流通、文化旅游、生活环境等方面，提升国际交往能力和文化软实力。

描绘粤港澳大湾区合作宏伟蓝图

郭楚

《发展改革理论与实践》2017-07

国务院总理李克强在政府工作报告中提出，要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划。建设粤港澳大湾区是实现中国梦的伟大实践，也是推进国家“一带一路”战略的重要举措。与世界级大湾区不同，粤港澳大湾区是在一个主权国家内三个独立关税区高度合作的重要尝试，涉及到产业布局、土地利用、资源共享、交通能源、基础设施、城市群协调等各个方面。因此，更需要发挥“一国两制”优势，健全协调机制，增强集聚辐射功能，形成最具发展空间和增长潜力的世界一流湾区，提升粤港澳参与国家发展战略的能力和水平。

一、打造更具国际影响力的粤港澳大湾区

（一）建设粤港澳大湾区具备雄厚基础

香港回归 20 年来，中央、粤港两地高度重视合作机制建设，粤港合作取得巨大成就。随着 CEPA 的深入实施，中央通过“十二五规划”和“十三五规划”对港澳发展进行了深度布局，以及批准设立深圳前海、广州南沙、珠海横琴粤港澳自贸区等一系列重大举措的陆续出台，粤港澳紧密合作达到了前所未有的高度。特别是在 2010 年，在时任中央政治局常委、国家副主席习近平的亲自见证下，粤港签署《粤港合作框架协议》，从此粤港两地通过高层会晤、联席会议、工作会议等机制，建立健全联络小组和专责小组，加强对口部门工作对接，共同研究制订并签署年度重点工作和督查评估报告，涵盖粤港经济、社会、民生、机制等各方面的实质性内容。可以说，粤港合作在制度、基础设施、平台等多方面取得了重大成绩，有力地促进了两地经济社会繁荣发展，为建设粤港澳大湾区奠定了雄厚基础。

（二）增强粤港澳大湾区竞争新优势

放眼世界，湾区经济具有高度开放的特征、高效的资源配置功能、强大的集聚辐射作用和完善的国际交往网络。以纽约、旧金山、东京为典型代表的世界级大湾区，就是凭借重要的金融中心、航运中心、创新中心、经贸中心的地位，对全球高端要素配置、产业升级、创新发展等产生巨大牵引和带动作用。

把握重要战略机遇期和应对各种风险隐患的严峻挑战，需要粤港澳加快打造一流大湾区。一方面我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，全球多极化、经济全球化进一步发展，创新引领发展的趋势日趋明显。另一方面，全球经济依然

错综复杂，经济贸易增长乏力，保护主义抬头，外部风险隐患逐渐增多，应对世界经济下行成为最重要任务。另一方面，我国经过了 30 多年的高速增长之后，进入经济发展新常态，转型升级，推动供给侧结构性改革成为我国经济发展进入新常态的必然选择。在这种形势下，粤港澳只有加快建设超级大湾区，才能准确把握战略机遇期的深刻变化，更加有效地应对风险和挑战，推动实施新一轮高水平对外开放。

（三）提升湾区核心城市的地位和价值

打造粤港澳大湾区为粤港澳城市群未来的发展带来了新机遇，也赋予了新使命。2015 年，打造粤港澳大湾区被正式写进国家《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，要求充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴、福建平潭等开放合作区的作用，深化与港澳台合作。2016 年 3 月，国务院印发的《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》就提到，泛珠区域合作正式上升为国家战略。其中，明确要求广州、深圳携手港澳，共同打造粤港澳大湾区，建设世界级城市群。建设粤港澳大湾区，将全面提升区内城市的地位和价值，香港将巩固其世界顶级城市的地位，广州和深圳将迈向世界级核心城市，而东莞、佛山、中山、珠海等城市的地位，也将获得显著跃升。粤港澳大湾区建设还将以泛珠三角合作为重要区域，带动辐射作用覆盖内地 9 个省区和港、澳 2 个特别行政区，涉及拥有全国约五分之一的国土面积、三分之一的人口和三分之一以上的经济总量。

二、发挥粤港澳大湾区的开放平台与示范作用

发挥粤港澳对外开放的独特优势，把粤港澳大湾区建设成为带动地区经济发展和实施区域发展战略的重要载体、构建开放型经济新体制和培育吸引外资新优势的排头兵、科技创新驱动和绿色集约发展的示范区，推动实施我国新一轮高水平对外开放。

（一）形成建设湾区的综合竞争力

经过多年发展，粤港澳已经成为我国经济实力最强、发展最活跃的区域之一。粤港澳大湾区由广州、深圳、珠海、佛山、惠州、江门、东莞、中山、肇庆和港、澳两个特别行政区组成，区域面积 5.6 万平方公里，人口 6600 万，粤港澳大湾区开放型特征明显，经济发达，拥有世界的海港群、空港群，2015 年，集装箱吞吐量超过 7500 万标准箱，机场年旅客吞吐量约 1.8 亿人次，进出口贸易额约 1.5 万亿美元。经济总量超过 1.5 万亿美元，约是旧金山湾区的 2 倍，与东京湾区、纽约湾区差距进一步缩小，具备了跻身世界发达湾区的条件和基础。

（二）健全湾区高层协调机制

协同发展是世界超级湾区发展的客观要求。打造粤港澳一流大湾区，健全合作协调机制是重要保障。

粤港澳大湾区建设是一项复杂的系统工程。比如，大湾区内存在三个相互独立的关税区，内部未能实现要素自由流动；城市间的交通规划一体化、优势产业错位

发展、土地资源集约利用、生态环境共同治理、公共服务同质化还面临协调难题。存在自主创新不足、交通枢纽功能不强、生态环境压力等严峻问题。可见，迫切需要增强大湾区的协同发展功能。

建议赋予粤港澳大湾区更多的政策支持和改革权限，建立国家层面的合作协调机制，由成立国家部委牵头、湾区中心城市参与的专题调研组，开展专题战略调研。就大湾区的发展目标、功能定位、优势互补、产业布局、基础设施、环境保护等制定针对性强的发展规划，明确时间表和路线图。协调解决制约大湾区发展的重大复杂问题。为粤港澳大湾区社会经济、科技创新、生态环境等各领域的协同发展提供体制机制保障，实现湾区内优势互补、分工合作、资源整合、协同发展，引领和辐射泛珠三角的发展，落实国家建设“一带一路”的重大战略。

（三）打造湾区生态保护屏障

世界一流湾区都把生态环境优美、宜居宜业为其最重要特征。当前粤港澳广东正处于转型升级、爬坡过坎的关键阶段，既要偿还过去 30 多年经济高速发展的环境欠账，也要解决当前发展中新出现的环境问题。这就要求粤港澳必须按照中央要求推进“五位一体”建设，把建设生态文明放到更加突出的位置，牢固树立“生态自觉”，在坚守生态底线的基础上，进一步提升生态质量。将大湾区生态文明建设做实做优，特别是要共同建设跨界自然保护区和生态廊道，打造粤港区域生态屏障。使粤港澳大湾区在结构质量效益上形成新的竞争力，推动绿色发展、循环发展、低碳发展，让粤港澳大湾区的天更蓝、水更清、空气更清新，形成一个集“衣、食、住、行”的现代公共服务体系，不断提高大湾区居民的生活质量和幸福指数，开创大湾区经济社会全面协调可持续发展的新局面。

（四）构建湾区营商环境新优势

力争与世界一流湾区媲美还需加大制度创新力度。广东前海、横琴和南沙三大自贸区要通过制度创新，推动粤港澳大湾区营商规则的对接，构建与国际高标准衔接的经贸规则体系，提升国际经济竞争新优势。

广东前海、横琴和南沙三大自贸区首先应在粤港澳体制合作、体制创新方面发挥引领带动作用，落实服务贸易自由化的“准入前国民待遇”和“负面清单”，推进与港澳商事调解机制的对接，引导广东企业利用香港作为解决“一带一路”投资争议的中立第三地。推动将前海的专业企业名录和专业人士登记备案制度扩展至南沙和横琴，并在南沙和横琴选择试点项目加入香港建设模式。通过设立营商服务专职机构，与企业、商会、行业协会建立沟通互动机制，探索不同法系下处理法律事务的一站式服务。三大自贸区除了熟悉了解和利用港澳成功运行的营商规则之外，还要最终实现从学习借鉴港澳国际化营商规则向适应国际经贸规则的跨越式转变，从合理利用国际经贸规则向积极参与国际规则、标准的制定转变。建立符合国际规则的质量、安全、环境、技术、劳工等标准，形成对高标准国际规则和标准的适应能

力，从而推动粤港澳深化与东盟国家合作，推进海上丝绸之路建设，进一步拓展国际市场。

（五）探索湾区金融合作创新

世界级超湾区必然是世界级的金融创新高地。打造粤港澳一流大湾区，更需要大胆探索粤港澳金融创新，形成粤港澳金融创新发展优势。

1.推进跨境金融创新

推动人民币作为前海、南沙、横琴与港澳跨境大额投资和贸易计价、结算的主要货币。支持港澳金融机构在前海、南沙、横琴以人民币开展新设、增资或参股金融机构等直接投资活动，推动和便利港澳金融机构使用人民币资本金开展日常经营活动。探索开展广东金融机构与港澳地区同业之间的贸易融资等信贷资产的跨境转让人民币结算业务，拓宽人民币跨境金融交易渠道。支持前海、南沙、横琴证券公司、基金管理公司、期货公司、保险公司等各类非银行金融机构依法与港澳地区开展跨境人民币业务。

2.设立海外投贷基金

推动粤港澳三地机构共同设立面向“一带一路”沿线国家和地区的人民币海外投贷基金，募集内地、港澳地区及海外机构和个人的人民币资金，为粤港澳企业“走出去”投资、并购提供人民币投融资服务。推动广东企业，特别是民营高新技术企业到香港上市、融资。推动政府部门简化企业在香港发债的审批流程和手续，争取提高企业的发债规模。推动粤港澳保险业务创新合作，为企业“走出去”参与“一带一路”融资“输血”，为粤港澳企业“走出去”提供全面保险保障服务。

（六）加强湾区航运物流协调

航运物流协调发展事关湾区的功能定位和综合竞争力。打造粤港澳大湾区，需要以国际坐标定位粤港澳航运物流，强化战略规划引领，整合航运物流联动优势，打通对外联系通道，构建拓展和通达“一带一路”沿线国家和地区的重要通道。

1.强化高端航运服务

深化与港澳航运服务合作，将港澳的管理和技术优势、航运产业优势与广东的市场优势有机整合，重点在港口航运金融、航运交易、船舶租赁、海事法律服务等领域开展合作，为粤港澳航运服务业向国际市场延伸拓展空间。探索与港澳在货运代理和货物运输等方面的规范和标准对接，推动港澳国际航运高端产业向广东延伸和拓展。鼓励粤港澳航运服务企业双向投资，大力培育和发展航运服务产业，完善人才中介、资格认证、航运咨询等配套服务，加快建设航运服务集聚区。

2.探索航运协同模式

广东与港澳三方制定促进粤港澳航运物流发展的政策措施，提高通行效率，解决物流发展的瓶颈和障碍；改进及推行现代物流管理，拓展粤港澳物流业务，整合现有资源，以联网系统实现各资讯平台之间的信息共享，重点加强以港口为依托的

集装箱运输物流协作。加大对港澳物流业的开放程度，推动三地现代物流企业开展合作，加快物流关键技术与设备研发，推动信息技术在物流业的应用。利用广东的特殊监管区域、海关保税监管场所以及港澳自由港的政策优势，构建粤港澳物流联盟，建立高效优质、国际化、社会化、专业化的现代物流服务体系。

3.建设国际物流枢纽

发挥粤港澳港区综合优势，完善口岸配套枢纽站场的建设，形成口岸客货快速集疏运系统。依托保税港区，构建完善的保税物流体系，重点发展保税仓储与国际中转、配送、采购、展示等保税物流业务。加快发展临港口岸物流和产业物流，推进先进制造业和进出口商品贸易国际物流基地建设，以物联网技术应用为重点，推进物流系统的自动化、系统化、网络化，建设智慧物流系统。吸引港澳知名物流企业在广东开展国际货运代理、内外贸物流、物流信息处理和咨询服务，创新物流合作模式，联手打造国际物流产业链，建设现代物流示范基地。加快口岸通关、物流基础设施和信息平台建设，促进海陆空等各种运输方式有效衔接和物流信息技术的推广应用。

（七）形成湾区专业服务效应

高度发达的湾区经济必然对专业服务提出更高的要求。打造粤港澳大湾区，需要深入实施粤港澳服务贸易自由化，大力发展会展、旅游、法律、会计、仲裁、建筑设计等专业服务，为内地企业与“一带一路”沿线国家和地区开展经贸、旅游、投资合作提供专业服务。

1.构建会展业协调机制

联合申办国际知名展会和综合展会，支持联合办展和差异化办展，重点培育时尚消费、高端装备、游艇、海洋等专业会展品牌，形成优势互补的会展集群；研究设立免税商品购物区，搭建与国际接轨的商贸业体系。

2.吸引港澳投资广东旅游资源和产品

重点合作开发邮轮、游艇旅游，共同打造区域游艇的重要中心和世界邮轮旅游航线。加强广东旅行社与港澳旅行社合作，实施“走出去”战略，到“一带一路”沿线国家和地区开设分支机构，共同打造粤港澳国际旅游品牌。

3.加强法律、会计、建筑工程合作

支持粤港澳律师事务所在广东设立合伙型联营律师事务所。大力支持港澳会计来广东创业发展。支持港澳会计师加强与广东会计行业机构的密切沟通，提升广东会计师行业水平。推动工程咨询、工程设计、测量、测绘和建设等领域对港澳地区扩大开放。整合粤港澳建筑服务业优势，联手开拓国际建筑承包市场。

（八）打造湾区创新驱动引擎

打造粤港澳大湾区，需要借鉴“硅谷”的成功经验，打造创新驱动新引擎，加快“粤港科技创新走廊”建设，带动粤港澳科技创新资源向产业链高端集聚。支持

粤港澳企业联合“走出去”，参与“一带一路”建设。

1.加强科技创新合作

积极争取国家授权广东在与港澳科技合作发展方面先行先试。充分借鉴香港科技园公司在科技园区开发管理、企业引进、科技孵化服务等方面的先进经验，推动科技创新园区发展。支持在广东设立面向“一带一路”的国家级科技成果孵化基地，承接和孵化港澳科技项目，推动合作共建科技成果转化和国际技术转让平台，重点吸引信息技术、物联网、新材料等香港优势产业来广东开展联合研发攻关。

2.发展科技创新产业

推动粤港澳科技联合创新和港澳重大科技成果在广东实现产业化，打造大珠三角产业转型升级新平台。深化三方的产业对接能力，促进更多成熟的技术项目在广东转化落地。发挥港澳资金及科技优势，依托珠三角制造业发展基础，推进与港澳在新能源汽车、高端装备、信息技术等先进制造业方面的投资合作，进一步拓展港澳的产业发展空间，推动“广东制造”迈向“广东创造”。

（九）聚焦湾区智能信息发展

新一代智能信息是超级湾区抢占科技经济发展的制高点。建设粤港澳大湾区，需要粤港澳推动在云计算、大数据、物联网、人工智能等领域信息技术合作发展，加快建设国际信息港。

1.发挥互联网集成功能

充分发挥互联网在生产组织、要素配置、产品形态和商业服务模式的优化和集成作用，促进以云计算、物联网、大数据、人工智能、量子计算为代表的新一代信息技术与现代制造业、金融、商贸、交通、物流、文化、教育、医疗等领域的融合创新，以互联网思维、手段、技术推动经济转型升级，再造粤港澳经济创新优势。

2.形成国际化网络基础

粤港澳建立具有国际先进水平的网络基础设施，使深圳、广州成为重要的国际信息港；孵化培育一大批网络创新企业，形成国际知名的互联网产业和服务集聚基地，全球领先的信息经济体；以互联网技术促进经济转型升级，全面激发创新动力、创造潜力、创业活力；实现数据、网络、计算和人的实时交流互动实现全面智慧化，使粤港澳三地进入一个数据无所不在、联接无处不在、计算无所不在、感知无处不在的“万物互联”时代，使粤港澳跨界式融合成为产业发展的主流模式。

3.培育信息化发展新业态

粤港澳联合制定实施“互联网+”行动计划。推进云计算、大数据、物联网产业化，加快建设深圳、广州、东莞、佛山等物联网产业示范基地，加快推进深圳、珠海、惠州等国家首批信息消费试点城市建设，以及深圳、广州、东莞等国家电子商务示范城市创建工作。培育一批综合性电商平台和网上商城，推动传统市场、展会和企业加快应用电子商务，加快跨境电子商务配套体系建设。

（十）强化湾区国际经贸功能

强大的国际经贸功能是世界超级湾区的重要标志之一。建设粤港澳大湾区，需要发挥香港连接全球市场网络和澳门辐射葡语国家市场优势，加强粤港澳经贸服务的合作和对接，强化广东国际商品的中转集散功能。

1.提升国际都会商贸功能

大力集聚国际知名品牌，建设国际都会级商业功能区，形成广东与港澳之间优势互补、错位发展、协作配套的现代服务业体系。承接港澳地区发达的国际商贸优势，加快发展商贸服务业，使深圳、广州等地区成为服务全国、辐射亚太地区的国际商贸中心。

2.构建“外贸+互联网”产业链

加快建成集保税展示、物流、交易、服务于一体的电商港，新建一批仓储物流设施，打造跨境电子商务综合示范区。创新监管模式和发展模式，建设在线通关、结汇、退税申报等应用系统，完善跨境电子商务快速通关、退税及结汇等便利化措施。完善安全认证、网上支付、关键标准等电子商务共享技术，提升商贸业标准化和智能化水平。构建粤港澳“外贸+互联网”全新产业链，吸引集聚市场采购、展会交易、信用担保、分销体系、供应链管理+互联网应用的各种类型电子商务企业，促进网上国际贸易中心、离岸贸易中心发展。

3.建设国际消费品集散中心

加强前海、横琴、南沙与港澳在跨境电商业务方面的合作，开展 B2B2C 进口、B2B 出口、B2C 直购进口等业务模式。优化超级中国干线，构建与香港机场联网的跨境商品大通道。推动南沙与澳门商会、中葡青年企业家协会和西班牙中西百货协会合作建设葡语系/西语系国家经贸园，打造葡语系/西语系国家商品展示销售综合平台，共同发展商贸服务、产品展示、进出口贸易等业务。

湾区经济与中国实践

王宏彬

《中国经济报告》2014-11

中国三大湾区对全球战略性资源、战略性产业和战略性通道的控制，对世界思维模式和价值取向的影响，与世界三大湾区相比，仍然存在很大差距

随着交通运输技术、信息通讯技术的革命性突破以及经济全球化对全球经济地理的深刻重塑，都市圈逐渐取代单个城市成为区域竞争的主体，成为一个国家参与国际合作分工的基础地域单元。在这张以都市圈为主要节点的全球经济网络中，湾区经济作为一种独特的空间组织、一种独特的经济形态，以其开放高效、富有活力、创新性强的特征，在世界经济格局中占据了重要地位，成为区域乃至全球经济发展的重要引擎。

例如，东京湾、纽约湾和旧金山湾等世界三大湾区，2010 年经济总量分别达到

18229 亿美元、12803 亿美元和 4752 亿美元，如果将它们视为国家，经济总量在全球分别排第 9 位、第 14 位和第 23 位；长期以来，旧金山湾区和纽约湾区获授权发明专利一直占美国的 20%左右。除了上述三大湾区，近几十年还有很多围绕湾区快速发展起来的经济圈，如美国的坦帕湾区、中国的杭州湾区和环珠江口湾区。

湾区经济的内涵

湾区经济的实质，就是湾区所孕育的诸港口城市发展到一定程度，依托现代化交通工具、完善的交通体系以及发达的信息网络，基于自然、经济、社会、文化等方面的紧密联系，构成一个多核的都市圈，由此而产生的一体化经济。

湾区经济是港口城市都市圈与湾区独特地理形态相结合聚变而成的一种独特的经济形态，也是港口经济、集聚经济和网络经济高度融合而成的一种独特的经济形态，使它兼具开放性、集聚性和网络性等特点。

湾区经济形成的机理

第一，发达的港口城市是湾区经济形成的基本单元。城市网络经济理论表明，资源（包括商品、劳动力、资金、信息、知识等）在城市网络中的流动会产生外部性经济，城市网络中的城市能级越大、能差越小，网络经济效应就越明显。湾区经济之所以具有高度竞争力，

一个重要的原因就是与其他都市圈相比，它拥有多个大能级的港口城市。世界级的湾区经济，无不以世界级港口城市为基本单元，例如，东京湾区经济核心圈的东京都、千叶县、神奈川县，都是国际级港口城市。

第二，优越的地理条件是湾区经济形成的基础条件。与直线型或外突的弧形滨海地区相比，湾区由于三面环陆，

更适于建设港口，而且由于湾区的海岸线长、腹地广，使得湾区能在面积相对小的空间孕育多个港口城市。而湾区通道的建设，又能使湾区诸城市两两之间的通勤距离降到了最低，从而使整个湾区的经济联系得更加紧密。

第三，产业的集聚扩散是湾区经济形成的根本动力。随着湾区城市产业的集聚和扩散，城市边缘不断对外扩张，城市之间的分工合作也越来越深入，最终走向一体化的湾区经济。不管是现代服务业已占绝对主导地位的纽约湾区，还是高新技术产业发达的东京湾区经济或旧金山湾区经济，其发展无不经历了工业的持续扩张阶段。至于旧金山湾区经济，也是在 20 世纪 50 年代后随着硅谷高新技术群的快速发展才逐渐形成。

第四，强大的核心城市是湾区经济形成的重要牵引力。虽然湾区经济是多核都市圈，但不等于说每个城市的作用都是一样的。正如纽约市之于纽约湾区经济、东京都之于东湾区经济。东京湾区各个城市正是在东京的职能与产业转移过程中，寻求与东京经济错位发展的产业结构道路，不断提升整个湾区经济的竞争力。

第五，完善的创新体系湾区是经济持续发展的引擎。在港口城市发展之初，港

口是城市的发展的主要动力，但是，随着城市的持续发展，港口的作用趋于下降，港口城市的持续发展的动力就要转换。只有从要素推动向创新推动转变，城市发展的自组织才能得到持续，否则将陷入高雄式的衰退。旧金山湾区能成为全球创新中心和高科技产业区的代名词离不开其所构建的完善的区域创新体系。

第六，高效的交通体系是湾区经济形成的重要支撑。高效的交通体系，减少了湾区港口城市之间的通勤时间，从而使湾区港口城市联系更加紧密，产业集聚效应和城市网络效应也就越明显，区域竞争力也就越强。

第七，合理的分工协作是湾区经济形成的决定因素。合理的分工协作是避免城市间无序竞争、提升湾区经济竞争优势的关键，也是湾区经济是否形成的标志，发展成熟的湾区经济，无不有着合理的分工协作体系。例如，东京湾区内分布有东京港、横滨港、横须贺港、川崎港、千叶港、木更津港等六个世界级的港口，为避免港口之间出现恶性竞争，政府积极参与对各个港口的主要职能统筹规划，促进港口分工与合作，形成分工不同、有机结合、协同发展的港口群。

第八，宜人的居住环境是湾区经济形成的重要因素。湾区由于环绕大面积水域，温差小，自然环境也较好，更适合居住。从世界其他先进湾区看，也都充分利用滨海优势打造宜空间，成为人才汇集的重要因素。高科技产业员工选择在硅谷工作及企业选择在当地投资的重要因素之一就是当地提供美丽自然环境所带来的高品质生活。

第九，完善的协调机制是湾区经济形成的重要保障。湾区经济一般涉及多个行政区，不管是产业的分工合作、城市基础设施的衔接，还是生态环境的保护，都需要区域协调，这就对区域的协调合作机制提出了要求。例如，旧金山湾区是由 12 个县、众多的大小城市组成的大都市会区，为协调湾区内各城市之间的矛盾和问题，推动湾区协同发展，旧金山建立了合适的区域治理机制，比如建立旧金山湾区政府协会、大都市交通委员会、海湾区保护和开发委员会以及区域水资源质量控制委员会的专业委员会，负责专项区域的建设和管理，大幅提高了湾区建设和管理的效率。

湾区经济与中国实践

改革开放三十多年来，杭州湾区、珠江口湾区和渤海湾区等三大经济圈飞速发展，成为引领中国经济的三大引擎，成为中国参与国际分工合作的主要平台。随着经济实力的不断增强，中国对世界经济的拉动作用日益增强，杭州湾区、珠江口湾区和渤海湾区等三大经济圈在世界经济格局中的地位也日益突出，但中国三大湾区对全球战略性资源、战略性产业和战略性通道的控制，对世界思维模式和价值取向的影响，与东京湾、纽约湾和旧金山湾等世界三大湾区相比，仍然存在很大差距。

中国经济继续快速增长以及对外开放持续深化，必将深刻重塑世界经济格局。以杭州湾区、珠江口湾区和渤海湾区为重点，加快构建以创新为导向的世界级都市圈，是加快形成国际竞争新优势、提升全球经济控制力、引领中国更高层次参与国

际合作竞争的客观需要。

发挥地理优势，打造湾区经济，是杭州湾区、珠江口湾区和渤海湾区跻身世界级都市圈的现实选择，三大湾区已经基本具备发展湾区经济的条件。一是三大湾区水深湾阔，均已孕育了多个世界级港口城市，多极湾区结构业已形成。二是渤海湾毗邻日本、韩国，随着未来北极新航线的不断开拓，其在中国对外贸易格局中的地位将显著提升；杭州湾区是中国东部沿海中心，经由长江又可以连接整个长江经济带，是发展腹地最广阔的湾区；环珠江口湾区经由西江可西进广西、贵州和云南，又处于“亚欧大陆桥”发展黄金带上，地理位置也相当优越。三是三大湾区是中国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的地区，湾区经济融合程度高。四是三大湾区已经初步建立起高效、网络化的交通布局，城市之间的通勤距离较短，大都市生活圈正逐步形成。五是跨区域协调机制也加快完善，跨区域综合规划加快推进。

当然，要打造世界级湾区经济，还有很多问题需要解决。例如，产业分工协作体系不健全，城市之间无序竞争，制约了湾区产业竞争力的提升；区域创新网络尚未形成，制约了湾区创新资源的放大功能；空间利用粗放、空间规划不衔接，特别是没有充分规划利用滨水区，制约城市生活品质和城市网络效率的提高；跨区域组织协调机制需进一步完善，以促进区域经济社会一体化；开放型经济水平仍不够高，在全球价值链中的位置不高等等。

打造世界级湾区经济，就要坚持以湾区经济的思维，推进各方各面的建设。一是要构建完善的湾区协调机制，为经济、社会、科技、生态等各个领域的衔接提供体制机制保障。二是构建高效的湾区交通网络，加强对全球战略性通道的控制，密切城市之间的联系，进一步打造大都市生活圈。三是构建开放的湾区创新网络，使知识能够在创新网络各结点之间高效流动，提高创新效率，提升国际竞争力。四是要构建现代的湾区产业体系，抢占全球价值链的高端，抢占全球战略性产业控制权，既要提升生产性服务业以提升作为中心城市的服务功能，也要巩固和提升全球制造业基地的地位，引领“中国制造”向“中国创造”转变、“中国产品”向“中国品牌”转变。五要构建合理的湾区空间布局，优化湾区产业空间结构，更要依托湾区优美的自然景观，打造宜居宜业的空间，吸引全球创新人才战略性集聚。六要构建全方位的湾区开放格局，既要“引进来”，也要“走出去”，既要深化与国外在经济社会科技等各个领域的合作，也要重视与发展腹地合作平台的建设，既要重视开放型经济的建设，也要重视开放、多元、包容、拼搏的湾区文化建设。

新时期粤港澳经济更紧密合作的基本趋向

杨英

《华南师范大学学报》2016-04

改革开放 30 多年来，粤港澳三地的经济在市场、资源及产业互补性的基础上，

开展了多向度的合作，并迅速有效地推动了区域经济一体化进程。目前，粤港澳的经济合作已处于谁也离不开谁的状态。但是，由于粤港澳经济合作的发展是在探索中的“一国两制”的环境中进行的，区域经济一体化一直深受内地与港澳之间经济运行机制不同的约束及影响，无法充分利用市场机制高效地整合资源。迄今为止，就连粤港澳区域经济合作的基本定位、分工与协作关系及合作机制等最为基本的问题，国内外学术文献都未能给出有效的思路与对策。在新的发展时期(特别是进入《第十三个五年规划》期间之后)，国家将通过实施“一带一路”战略及建设自由贸易区，对外拓展以有效地融入世界经济体系。在此背景下，在国内外经济竞争日益加剧的今天，若再任由区域经济一体化无序地进行，粤港澳三地在国内外经济体系中的竞争力将难以得到有效的提升，甚至会受到一定程度的削弱。基于这样的考虑，本文将从全球、国内外等多个层面对粤港澳经济合作趋向、定位、分工与协作和经济运行机制等问题进行系统探讨。

一、粤港澳区域经济一体化的基本定位

区域经济发展定位是对拟研究的区域在高一层面的区域职能及价值职能的发现。区域经济发展定位一般包括区域定性、定向、定形和定量等四项主要内容。本人认为“定量”应属技术层面的问题，故此区域经济发展定位研究应集中在前三项。其中，“定性”指对区域发展具决定性意义的、能在区际经济发展中体现区域价值的角色选择；“定向”指按区域“定性”的要求具体设定包括区域发展方针、目标及战略模式等规定区域发展基本方向的项目；“定形”则为确定一个区域包括软、硬各方面的特色化观感体系。其中，区域“定性”是整个区域经济发展定位的“纲”，它规定了区域“定向”及区域“定形”设定的基本方向及路径，因而是后两者的着力点。区域“定性”的水平决定着整个区域定位质量的高低。因此，科学把握好区域“定性”也就抓住了整个区域定位的“牛鼻子”。

从区域经济学的学术逻辑看，粤港澳经济现有的发展状况已是国内经济发展水平最强势且可能在未来的世界经济体系中扮演重要角色的最具潜力的区域。因此，分析及定位粤港澳区域的经济的发展，必须运用国际视野及相应的动态尺度。虽然学术界对粤港澳经济合作及区域发展的研究已有相当的时间，并已积累了较为丰富的文献，但对其基本定位的研究还很不清晰。在政府层面上，对粤港澳经济合作及区域发展定位较系统的研究始自 2008 年出台的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》(以下简称《珠三角规划纲要》)。由于其仅将已与珠三角经济高度一体化的港澳同泛珠、台湾、东盟等一样，都当成珠三角发展的外部合作对象，以及对区域经济“定位”认识尚不到位，因而对粤港澳区域经济发展与合作的“定性”的界定并不完整，只用三段话进行表述：“坚持‘一国两制’方针，推进与港澳紧密合作、融合发展，共同打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群”“创新国际区域合作机制，全面提升经济国际化水平，完善内外联动、互利共赢、安全高效

的开放型经济体系”和“形成以现代服务业和先进制造业为主的产业结构、具有世界先进水平的科技创新能力，分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一”。而2011年出台的《广东省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》对粤港澳合作则仅作了一般性的表述：“率先形成最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域。”这样的“定性”既不系统也欠具体，主要存在如下三个问题：一是，“亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群”与“全球最具核心竞争力的大都市圈之一”前后表述不一致；混用“城市群”及“大都市圈”概念；二是，仅论及“大珠江三角洲”，而非粤港澳合作；三是没有具体指明粤港澳经济合作的区域特性。

2010年、2011年，广东省人民政府分别与港澳两个特别行政区签订《粤港合作框架协议》和《粤澳合作框架协议》，其中对粤港澳经济合作的发展定位有了一定的提升。《粤港合作框架协议》提出“推动粤港经济社会共同发展，促进与闽台、北部湾地区深度合作，深化与泛珠江三角洲等其他地区合作”的区域腹地概念，以及“率先建设在全国乃至亚洲具有较强引领作用、更具活力、发展潜力和国际竞争力的世界级新经济区域，具有更大空间和更强竞争力的金融合作区域，世界先进制造业和现代服务业基地，更低成本、更高效率的国际性现代流通经济圈，以及高端产业、高级人才以及优质资源集聚的世界级城市群”这一更为具体的区域“定性”。《粤澳合作框架协议》又进一步在粤港澳经济合作的区际市场拓展方面提出了“提升与欧盟、东盟与葡语国家等的合作水平”的定位。2015年12月发布的《中共广东省委关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，又提出要将粤港澳“基本建成亚太地区最具竞争力的大珠江三角城市群，推动形成世界级制造业和服务业集聚区域”，更为具体地明确了粤港及粤澳的产业及腹地空间，在一定程度上消除上述文件在粤港澳经济合作的区域“定性”上存在的问题。但是对其区域“定性”还是没给予系统的揭示，区域的整体特性、区域的区际关系特征等均不十分清晰。

笔者认为，区域“定性”所要发现的“区域价值”必须包括区域的整体特征及区域功能等要素。从这一角度出发，新的发展时期中，粤港澳经济合作区域进行“定性”应该包含如下几个方面的内容：其一，研究区域应做到全区域覆盖，既应突出大珠三角这一核心区域主体，更要覆盖粤港澳三个省区(特别行政区)的区域范围，以体现区域的完整性和整体性。其二，区域辐射机制方面，以将粤港澳建设成“21世纪海上丝绸之路”的排头兵和主力军为方向，促使自身成为国家实施“一带一路”战略格局中海内外要素交汇的枢纽。其三，产业定位应以“一带一路”建设为核心主线。珠三角以至整个广东省已是国际上著名的“世界工厂”，且正在由“中国制造”向“中国制造2025”“中国智造”等“领头羊”角色转型；香港作为国际性多功能经济中心的地位不断提升；澳门经济适度多元化之后现代服务业即将勃发，由此，在CEPA框架下可以更充分地发掘并提升整个粤港澳地区高水平现代服务业体系的潜能。其四，对于区域功能的界定，则应充分考虑、港澳的体制设计符合国际惯例，享有

与世界经济市场体系高度对接的优势，以及广东(特别是前海、横琴和南沙三个自由贸易试验区)在国内改革开放方面先行一步的优势。除了在实施“一带一路”战略方面能与长江三角洲经济区及环渤海经济圈形成“三足共撑”的局势，且在对外及对内进行“双向”辐射及拓展的枢纽区域趋向外，还要考虑如何充分利用港澳独立关税区、发达的市场机制及其对 TPP 的可契入性，以便能在 TPP 正式运行后，成为其所有成员国依法不可能对港澳制定歧视条款的制度条件，为中国突围 TPP 屏障提供特别通道。

基于上述分析，笔者将粤港澳在新发展时期中的经济合作的“定性”界定为：在贯彻“一国两制”方针，通过培育发达的市场机制，实现区域内要素便捷流动的基础上，将其建设成以港澳及前海、横琴、南沙等三个自贸区的“体制洼地”优势为基点，以作为与世界经济体系高度对接平台的亚太地区最具活力和最具国际竞争力的大珠三角城市群为核心圈的，以南中国为依托的面向全世界、辐射全国的，与长江三角洲经济区及环渤海经济圈形成合理分工与协作关系的世界级先进制造业和现代服务业集聚区域所构成的开放型经济体系及“一带一路”建设的排头兵、主力军和国内外服务基地。

二、粤港澳经济的分工与协作

区域内不同地区的合理分工与协作是推动区域总体健康发展的极为重要的前提。所谓区域分工，是指在科学合理确定区域发展的基本定向后，区域内不同地区(即“次区域”)在区域总体发展定位的框架下，根据自身的区位特点及资源禀赋状况寻求各自的经济及产业有所侧重的发展安排。区域分工合理化自然又是促进及推动区域之间有效地开展协作的基础。

区域经济学视角是从“块块”和“条条”两个基本向度考察区域经济分工与协作问题的。其基本的研究思路是按区域总体定向的基本要求，一是通过经济区划工作，对区域内不同的“块块”，即区域内的次区域，进行相对细化的定位，指明其在区域中具体扮演的区域职能；二是通过产业布局研究，对区域内不同的“条条”，即产业，进行较为具体的布局安排。

推进粤港澳经济区域一体化及健康发展，就必须在粤港澳三地间进行合理的区域分工。改革开放之后，粤港澳的区域分工很长一段时间是基于降低生产成本以提升港澳的出口竞争力的目的开展起来的，因此受“有限要素互补性合作”机制驱动，呈港澳与广东之间“前店后厂”的分工模式。新世纪前后，受国际竞争日趋剧烈的环境影响，粤港澳逐步转由“全面要素互补性合作”机制驱动，促使港澳经济不断地向国际性高端服务业集中，而广东的经济则更多地着力于提升制造业的技术含量及发展生产性服务业。《珠三角规划纲要》等上述多个文件也较具体地对粤港澳经济的合理分工作了基本谋划。如在“块块”方面，明确珠三角及广东要“坚持高端发展的战略取向，建设自主创新新高地，打造若干规模和水平居世界前列的先进制造

产业基地，培育一批具有国际竞争力的世界级企业和品牌，发展与香港国际金融中心相配套的现代服务业体系；建设与港澳地区错位发展的国际航运、物流、贸易、会展、旅游和创新中心”；粤港澳共同规划建设环珠江口“湾区”重点行动计划及南沙、前海、横琴等三个自贸区和深港边界区、珠澳跨境合作区等功能区；粤东西北地区也开始致力于培育新增长极。明确提出继续支持香港发展金融、航运、物流、旅游、专业服务、资讯和其他高增值服务业，以及建设离岸人民币业务中心和国际资产管理中心、高价值货物存货管理及区域分销中心，巩固和提升香港国际金融、贸易、航运中心的地位，增强金融中心的全球影响力；支持澳门建设世界旅游休闲中心及中国与葡语国家商贸合作服务平台。在“条条”方面，提出“全力支持在珠江三角洲地区的港澳延伸产业链条，向现代服务业和先进制造业发展，实现转型升级”，支持港澳增强产业创新能力，加快培育新的经济增长点，推动经济社会协调发展。支持香港环保、医疗服务、教育服务、检测和认证、创新科技、文化创意等优势产业发展，拓展合作领域和服务范围。支持澳门推动经济适度多元化，加快发展休闲旅游、会展商务、中医药、教育服务、文化创意等产业‘支持港澳地区银行人民币业务稳健发展，开展对港澳地区贸易项下使用人民币计价、结算试点’，支持发展珠江三角洲区域的循环经济产业。然而，由于受区域协作机制及内地‘诸侯经济’体制的影响，地方官员时打本位“小算盘”，城市规划仅从政绩及自身本位考虑，各地互不信任、画地为牢、随意更改发展规划及不执行既定区域经济一体化规划，导致低水平重复建设、产能严重过剩及各地无序竞争等，从而影响区域间合理分工与协作。

在新的发展时期中，粤港澳必须在市场体制有效覆盖整个粤港澳区域，以保障经济要素按市场机制自由流动的基础上，按如下思路合理开展经济分工与协作。

“块块”即次区域分工与协作，必须解决好四组关系。一是珠三角内部各市之间的关系。这是构建粤港澳经济分工与协作的最基本的前提，若不解决，则粤港澳经济合作便无从谈起。解决这一问题的着力点可以遵循目前多地已经启动的“同城化”的路径，促使珠三角各市按《珠三角规划纲要》的要求进行分工与协作。尽快按市场经济发展的要求，在深化“广佛肇”、“深莞惠”和“珠中江”三个片区“同城化”的基础上，推进并实现珠三角的完全一体化。二是珠三角与港澳之间的关系。这是粤港澳经济合作的核心问题。就目前的情况看，如何更客观地认识及充分利用港澳自由港发达的市场经济体系以及香港发达的国际性多功能经济中心地位，构建以香港为龙头的地域经济体系，应是解决此问题的关键着力点。三是珠三角与环珠三角之间的关系。这一关系的理顺可以着力于粤东西北地区为粤港澳经济合作建造新的经济增长“驱动器”及为大珠江三角洲的发展提供资源及配套建设的支持。四是自由贸易试验区与粤港澳全域的关系。由于粤港澳存在“一国两制”及分属不同关税区的制度屏障，自贸区应按国际惯例构建经济运行机制。一方面，在体制改革上先行先试，探索按市场经济发展要求的制度环境，尽快“复制”并向广东全省推

广，以优化推进粤港澳经济合作的软环境;另一方面，营造港澳在经济拓展上“嵌入”广东省的高端合作平台。

“条条”即合理布局产业，必须解决好四个问题。一是统筹整合并布局粤港澳基础设施及产业，以防止各地各自为政，更促使三地基础设施建设体系化，为推进粤港澳更紧密合作奠定高水平的硬件环境基础。二是充分认识及利用香港完善的体制环境以及产业基础，明确以香港为龙头建设国际性金融、贸易、旅游会展、航运、信息中心产业体系。三是集中于港澳、自贸区、高新区等高层级的经济功能区及中心城市布局战略性新兴产业。四是重视提升粤东西北投资环境，力求改变仅局限于发展低端产业的状况，培育能同建粤港澳经济体系的新的产业增长极。

三、粤港澳区域合作机制区域经济合作机制是指不同区域的经济进行相互交流、对接以至相互融合的相关制度及相应的运作方式。目前，粤港澳经济体出差异明显:粤港澳分属三个不同的关税区(港澳均为独立关税区)，

国家对港澳实施“一国两制”造成了制度和体制差异，三地使用不同的货币，港澳作为自由港实行高度开放的自由经济政策体系，而广东的市场经济体制相对滞后。虽然《珠三角规划纲要》等文件(特别是于2014年12月分别签署的《CEPA关于内地在广东与香港基本实现服务贸易自由化的协议》和《CEPA关于内地在广东与澳门基本实现服务贸易自由化的协议》)提出了支持粤港澳三地在中央有关部门指导下，扩大就合作事宜进行自主协商的范围;鼓励在协商一致的前提下，共同编制区域合作规划;完善粤港、粤澳行政首长联席会议机制，增强联席会议推动合作的实际效用;坚持市场为主、政府引导的原则，进一步发挥企业和社会组织的作用，鼓励学术界、工商界建立多形式的交流合作机制，且已取得了一定的成效。但迄今为止，广东省因走出“计划体制”的时间不长，在市场经济体制建设上尚不十分完善，因而粤港澳之间一些投资领域尚一定程度上存在着到底围绕“市场”转还是围绕“市长”转的差别，使三地的经贸合作存在着制度、体制差异及政策障碍，引发出偏高的交易成本:作为“世界工厂”运营的国际性服务中心的香港，其向广东辐射无法完全遵循市场经济规律进行，而必须跨越不同的行政管理“边界”，从而降低了区域整合的效率。

2016年3月出台的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》将以实现建设全面小康社会及作相应的深化体制改革为基本着力点。而推进“一带一路”建设必将是粤港澳经济合作的重要使命之一。因此，在新的发展时期中，从构建更合理的经济分工与协作关系，以进一步推进粤港澳经济更紧密合作的要求出发，三地的经济运行机制必须进行全面系统的对接。从经济运行机制对接的基本内涵看，粤港澳经济运行机制的对接可以考虑三种方式:一是促进港澳经济运行机制与广东对接，即通过所谓的推动港澳的“内地化”来实现对接;二是推动广东经济运行机制与港澳(主要是香港)对接以促进广东与国际化经济运行机制的对接;三是

广东与港澳均按现代市场经济发展的基本方向及相应的要求,促使经济运行机制能在某个节点上进行相互对接、实现双向融合。由于市场经济都具共同的本质特征,不管是实行何种社会制度,只要是发展市场经济,都要遵循共同的规律,建立起以市场机制为基础的经济运行机制。粤港澳只有按市场经济发展的要求,在更高的层面上对接经济运行机制,才能真正推动经济更紧密合作,并构建具较强国际竞争力的区域经济合作体系。考虑到在经济运行机制方面,广东因尚存在着明显的“计划经济”印迹,而港澳则有实施“积极不干预主义”政策之不足,采用前述两种方式实行粤港澳经济运行机制对接均不理想。因此,提议粤港澳三地经济运行机制的对接应该采用第三种方式,即在按现代市场经济发展的基本方向及相应的要求所设定的新平台上进行相互对接、实现双向融合。其中,广东在市场经济体制的建设(包括市场机制、法律规范及中介组织的培育等方面)上应更多地在向港澳学习及借鉴其有益经验的基础上实现与港澳的对接;而政府对市场的干预方面相关机制的建设则应在三地共同探讨的基础上给予定夺与构筑。

基于这样的考虑,粤港澳三地的经济运行机制对接可采取相应对策措施。一是由国家统筹制定《粤港澳经济合作规划》,为粤港澳经济运行机制的全面对接提供基本方向及着力点。二是为促进粤港澳经济运行机制对接,广东应该更多地通过向港澳学习并移植其较为成熟的以市场机制为核心的相关经济运行机制。如针对目前粤港澳合作中存在的政府对经济过度干预的弊端,尽快转变政府职能,打造服务型、有限型政府;在逐步完善经济运行机制建设的同时,基于靠“红头文件”及部门规章是营造不出现代服务业所要求的稳定有序的投资环境的逻辑,积极稳步地推进规范经济运行的具体制度(如市场准入制度、外汇制度、财税制度、规范的政府运作制度等)建设。三是探索港澳经济运行机制的适度转型基本路向。如针对港澳的经济运行机制存在着与实行自由港制度伴生而来的政府对宏观经济调控乏力的问题,要求其着力探索及构建与自由港制度环境相适应的,既不影响自由港的高效运作,又能够有效增强自身抗击世界经济波动所造成的冲击的宏观经济调控模式。四是优化现有的合作机制。在现有高层会晤、联席会议制度、专责小组和粤港澳合作统筹机构的基础上,将分属的粤港合作联席会议和粤澳合作联席会议整合成“粤港澳合作联席会议”,以使这一机制更具整体性。同时,考虑到粤港澳区域经济一体化是国家发展战略的一个重要内容,建议从国家层面成立由国务院主管副总经理任组长、粤港澳三地首长和国务院有关部委负责人为成员的“粤港澳区域一体化”领导小组,以更有效协调粤港澳在推进经济更紧密合作方面出现的问题,促使国家各主管部门出台的政策能有效地协调。

新形势下深化粤港澳合作的三大战略机遇

左连村

《华南师范大学学报》2016-08

实施“一带一路”战略、发展自由贸易区战略和创新驱动战略是新形势下中国实施的三大发展战略，也是粤港澳深度合作，面临的三大历史机遇。如何抓住机遇深化粤港澳合作，推动粤港澳大湾区的发展，是一个值得深入探讨的问题。

一、借助国家推进“一带一路”建设的战略机遇，促进粤港澳合作开放发展

2015年3月28日，国家发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》规划文件中提出，推进“一带一路”建设，中国将充分发挥国内各地区比较优势，实行更加积极主动的开放战略，加强东中西互动合作，全面提升开放型经济水平。规划文件明确了沿海和港澳台地区的定位，特别强调粤港澳合作。提出要充分发挥深圳前海、广州南沙、珠海横琴、福建平潭等开放合作区，深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区。发挥海外侨胞以及香港、澳门特别行政区独特优势，积极参与和助力“一带一路”建设，成为“一带一路”特别是21世纪海上丝绸之路建设的排头兵和主力军。这是在“一带一路”战略规划中对粤港澳区域合作的新定位。当前，在中国的涉外经济发展中，对外投资规模已经超越外商直接投资规模，即走出去的资金总量已经大于引进来的资金总量，中国已成为对外投资的资本净输出国。这不仅标志着中国开始从贸易大国走向贸易强国，也说明国家已经全面实施投资拉动战略，必将对中国的生产、产品销售和服务业的发展带来明显推动。而“一带一路”战略的实施，则是提供了中国经济走出去的战略平台。粤港澳地区作为海上丝绸之路的重要枢纽，在国家实施和推动“一带一路”战略中担负着重要使命。粤港澳三地应努力发挥原有优势，创造并形成国际合作竞争新优势，助推“一带一路”战略的顺利实施。

长期以来，香港、澳门一直是中国内地特别是广东扩大开放的窗口、桥梁和纽带，在国家改革开放中发挥着十分重要的作用。近年来，广东和港澳的进出口贸易额占了广东全省进出口总额的60%；来源于港澳的投资占了全省外商在广东投资总额的60%；广东的企业联合港澳企业“走出去”投资占了全省对外投资的60%以上。这三个60%充分说明了港澳地区与广东紧密合作的重要地位和作用。但粤港澳企业联合推进与“一带一路”沿线国家的合作刚刚起步，还有许多事情要做。粤港澳应借助国家大力推进“一带一路”建设的战略机遇，结合“一带一路”沿线不同国家的经济发展水平和不同市场需求，通过粤港澳深度合作，集中力量，发挥合作优势，积极走出去，发展、推进与海上丝绸之路沿线国家的合作，在扩大开放中加快粤港澳深度合作的进程。重点领域应包括五个方面。

1. 积极扩大粤港澳地区与“一带一路”沿线国家之间的货物贸易，包括扩大向这些国家出口粤港澳地区具有竞争力的商品(如制造业产品)，也包括进口这些国家具有竞争力的商品(如农矿产品)等。在扩大货物贸易合作的过程中，应注重开发和应用包括跨境电商在内的国际贸易领域的新业态和新途径。

2. 扩大对“一带一路”沿线国家的投资，特别是基础设施领域的投资，包括

电力设施、交通运输等领域基础设施的投资、维护及经营。设立粤港澳工业园区，实施投资拉动战略。发挥粤港澳地区制造业优势，进行产业投资集聚发展，形成制造业产业链。通过对外投资，一方面拉动粤港澳地区的出口，同时占领更多国际市场份额，以获取更大更稳定的贸易投资收益，有效地拉动国内经济的发展。

3. 加强与“一带一路”沿线国家在服务业领域的合作，促进服务贸易的发展。服务业合作领域范围广泛，粤港澳应优先联合推动包括金融业、文化产业、体育产业、教育培训、卫生医疗等领域的合作，同时加强粤港澳科研机构与“一带一路”沿线国家的交流与合作，努力推进粤港澳与这些国家在服务贸易领域的发展。

4. 粤港澳联合走出去与“一带一路”沿线国家进行第一产业的合作。“一带一路”沿线国家大部分经济还不十分发达，但农林牧渔都有一定的发展基础，大力发展现代农业有一定的市场需求。在第一产业发展领域，港澳不具有优势，但广东已经积累了丰富的现代农业的基本经验。借助港澳的资金和信息以及广东的实践，可以联合开展对“一带一路”沿线国家第一产业的投资，比如在这些国家设立粤港澳现代农业园区，以及粤港澳渔业经济发展带等。通过与东道国的合作吸取好的经验和做法，推动广东农业的现代化建设，并拉动粤港澳地区服务业的发展。同时，也要加强在矿产资源领域的合作开发，推动矿产资源品的贸易交流。

5. 加强科技、信息与能源等领域的投资合作。在科技领域，可以建立不同的粤港澳科技园区，吸引世界各国的科技企业进入，促进科技的创新发展，进而有利于拉动国内创新驱动战略。在能源领域，应加强与“一带一路”沿线国家在清洁能源与可再生能源领域的合作与信息交流，探讨粤港澳与“一带一路”沿线国家在绿色经济领域合作的范围和方向。在信息领域，应加强与“一带一路”沿线国家在信息产业领域的合作。粤港澳联合走出去进行科技领域的投资，对服务贸易的发展也将起到积极促进作用。

二、借助国家加快自由贸易区建设的战略机遇，促进粤港澳深度融合发展

粤港澳与“一带一路”沿线国家之间的贸易、投资与经济合作有着良好的基础和条件。“一带一路”战略的实施，为粤港澳的扩大开放提供了难得的发展机遇。但是，粤港澳要能很好地抓住这个机遇进行开放发展，还需要进行区域经济的深度融合，增强区域经济实力。为此，国家提出建立粤港澳大湾区的发展定位，为粤港澳的融合发展提出了方向，以使粤港澳更好地助推“一带一路”战略的实施。而广东自由贸易区的设立则为粤港澳大湾区的建设提供了合作平台。国家发展自由贸易区的战略为粤港澳深度融合发展带来了新的发展机遇。

实施自由贸易区发展战略是从国家发展的战略高度，培育中国面向全球的竞争新优势，拓展经济增长新空间，打造中国经济升级版的重要举措。继2013年8月上海自贸区挂牌成立后，2015年5月国务院又批准在广东、天津、福建特定区域再设三个自由贸易园区。广东自由贸易区的战略定位是依托港澳、服务内地、面向世界，

将自贸试验区建设成为粤港澳深度合作示范区、21世纪海上丝绸之路重要枢纽和全国新一轮改革开放先行地。这一定位把建设广东自由贸易区和粤港澳合作、“一带一路”战略的实施以及内地改革开放紧密联系在一起。

根据总体方案，广东自由贸易区的三个片区按区域布局进行了功能划分。深圳前海蛇口片区重点发展金融、现代物流、信息服务、科技服务等战略性新兴服务业，建设中国金融业对外开放试验示范窗口、世界服务贸易重要基地和国际性枢纽港；广州南沙新区片区重点发展航运物流、特色金融、国际商贸、高端制造等产业，建设以生产性服务业为主导的现代产业新高地和具有世界先进水平的综合服务枢纽；珠海横琴新区片区重点发展旅游休闲健康、商务金融服务、文化科教和高新技术等产业，建设文化教育开放先导区和国际商务服务休闲旅游基地，打造促进澳门经济适度多元发展的新载体。但无论功能划分有怎样的区别，广东自由贸易区三个片区发展的指导思想、战略定位和发展目标都是相同的，其发展目标之一就是要实现粤港澳深度合作。主要任务和措施中相当大的部分都是要通过深化粤港澳合作来实现。因此，广东自由贸易区的设立对继续深化粤港澳合作是一个战略性发展机遇。当然，粤港澳合作的内容不仅要考虑广东发展的需要，也要关注香港澳门的发展，主动配合香港和澳门的产业发展与城市转型，利用好香港澳门的国际经贸关系与人才，共同建设粤港澳大湾区经济，支持和助力“一带一路”战略的实施。

广东自由贸易区的发展规划，除了南沙新区片区规划发展高端制造产业之外，其他几个片区基本上都是以服务业的合作发展为主要内容。因此，方案提出的主要任务和措施就是要建设国际化、市场化、法治化营商环境；深入推进粤港澳服务贸易自由化；强化国际贸易功能集成；深化金融领域开放创新等。从具体发展领域来看，要以推进粤港澳服务贸易自由化为主要目标展开。服务贸易自由化是广东自由贸易区推动粤港澳深度合作的关键与核心点。2015年11月27日《内地与香港CEPA服务贸易协议》签署，并于2016年6月1日起正式实施。该《协议》确定了内地对香港开放服务部门将达到153个，涉及世界贸易组织160个服务部门的95.6%，其中62个部门实现国民待遇。使用负面清单的领域，限制性措施仅120项，且其中的28项限制性措施进一步放宽了准入条件。跨境服务、文化、电信等使用正面清单的领域，新增开放措施28项。内地全境给予香港最惠待遇，即今后内地与其他国家和地区签署的自由贸易协定中，只要有优于CEPA的措施均将适用于香港。进一步建立健全与负面清单模式相适应的配套管理制度，除了该《协议》保留的限制性措施及电信、文化领域的公司，金融机构的设立及变更外，香港服务提供者在内地投资该《协议》开放的服务贸易领域，其公司设立及变更的合同、章程审批改为备案管理，以更加便利香港业者进入内地市场。

2015年11月28日《〈内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议》在澳门签署，并于2016年6月1日起正式实施。该《协议》确定了内地将对澳

门开放 153 个服务贸易部门，占世贸组织服务贸易分类标准的 95.6%。该《协议》中实行国民待遇的服务领域有 62 个，其中新开放服务领域有 4 个，包括兽医服务、客运服务、公路运输的支持服务及体育服务。澳门服务提供者可通过商业存在的形式进入内地市场，享受与内地企业同样的市场准入条件。

中央政府和香港澳门分别签署的 CEPA 服务贸易协议是内地全境以准入前国民待遇加负面清单方式全面开放服务贸易领域的自由贸易协议，标志着内地全境与香港澳门基本实现服务贸易自由化。按照世贸组织标准，内地与香港澳门已达致三地服务贸易自由化，完成了国家提出的“十二五”规划末期实现内地与港澳基本实现服务贸易自由化的目标。

然而，从另一个方面看，虽然目前在形式上内地与港澳服务贸易自由化已经基本实现，但实际上是否达到真正自由化的目标要求还是值得讨论的问题。WTO 将全世界的服务部门分为 12 个部门 160 个分部门。按照 WTO 关于服务贸易条款的要求，从数量上看，内地对港澳地区已经开放 153 个服务部门，已经占 WTO 所列部门的 95.6%。但开放的质量问题是不能忽视的。由于内地开放措施在具体实施过程中还存在一定障碍，真正的粤港澳服务贸易自由化程度还没有达到形式上开放的高度。虽然经过国际货币基金组织的同意人民币从 2016 年 10 月 1 日起可以自由使用，但还没有实现自由兑换，资金还没有完全实现自由流动，何来服务贸易自由化？其他包括人员流动、物资流动、机构流动、信息流动等也都受到明显限制，即使已经放开的部门也还存在落实问题。因此，说内地以及广东与港澳已经基本实现服务贸易自由化还有一个程度的把握问题，应当说这是一个需要继续努力才能真正实现的目标。

国务院批准的广东自由贸易试验区的发展目标是：经过三至五年改革试验，营造国际化、市场化、法治化营商环境，构建开放型经济新体制，实现粤港澳深度合作，形成国际经济合作竞争新优势，力争建成符合国际高标准的法制环境规范、投资贸易便利、辐射带动功能突出、监管安全高效的自由贸易园区。其中提出的实现粤港澳深度合作是对粤港澳合作的新要求。建设广东自由贸易区必须要实现粤港澳深度合作，或者说要充分利用国家发展自由贸易区的战略机遇，按照国家对广东自由贸易区的发展定位要求，推进粤港澳深度合作。这里，如何认识深度合作的目标定位也是值得把握的问题。由于香港、澳门属于独立关税领土地区，在合作发展过程中各自的主体地位十分清晰，因此深度合作应是在一国两制方针政策指引下的融合发展，即做到你中有我，我中有你，在经济上实现一体化发展。然而，在推进粤港澳深度合作的过程中，往往会忽视两制的区别，忽视你就是你、我就是我的客观实际，这就是有些时候总是喊口号而没有成效的原因。粤港澳经济一体化深度合作发展要具有市场化的基础、国际化的标准、优化的法制环境以及开放性的体制机制，并体现在合作发展的各个领域和环节。

三、借助国家实行创新驱动发展的战略机遇，促进粤港澳合作创新发展

如何通过广东自由贸易区建设实现粤港澳的深度合作，打造粤港澳大湾区经济，是粤港澳合作的新课题。经过改革开放几十年的发展，粤港澳合作已经有了很好的基础，但既往的合作是在国际产业链条的低端进行的。要实现粤港澳合作的深度融合发展，就不能够在原水平上重复，或者说不能在原来低水平层次上进行重新排列组合。必须通过创新发展，才能实现合作的突破。这种合作的内在要求与国家创新驱动发展战略是相融合的。经过改革开放几十年的发展，中国经济增长已经开始从原来的高速增长走向中高速增长，这使中国跨越中等收入陷阱面临极大挑战，亟需通过创新驱动实现经济转型。因此，国务院对设立广东自由贸易区的指导思想就是，紧紧围绕国家战略，进一步解放思想，先行先试，以开放促改革、促发展，以制度创新为核心，促进内地与港澳经济深度合作，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，发挥示范带动、服务全国的积极作用。这里提出的创新发展的总体指导思想是极其重要的，是与国家创新驱动发展战略相一致的。

创新是实现经济、社会可持续健康发展的重要途径，这是被世界各国的发展历史证明了的通识道理。广东自由贸易区的建设，为粤港澳深度合作提供了创新平台。这里有着良好的创新环境和广阔的创新空间，这既是国家创新驱动发展的要求，也是国家创新驱动发展战略的组成部分。应借助国家创新驱动发展的机遇，推进粤港澳的合作创新，这也是粤港澳深度融合发展的核心动力。中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中提出的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念中，明确指出创新发展是发展的核心。

粤港澳合作创新应以自由贸易区为平台全方位展开，包括制度创新、思想观念创新、管理创新、商业模式创新以及科技创新等。从目前来看，创新的核心在于科技创新。从某种意义上来说，只要我们不断解放思想，在体制机制和管理方面的创新是比较容易实现的。但科技创新则是不确定的，或者说是最难突破的。合作推动科技创新最重要的是要增强自主创新能力，因此必须坚持把自主创新作为合作创新的基点。实践证明，在关系国民经济命脉和国家安全的关键领域，真正的核心技术和关键技术别人是不会给的，也是金钱买不到的，只能靠我们自己创新发展。粤港澳合作创新一定要突破长期以来的合作模式，克服拿来主义。有些做法在过去看来是经验，在现在看来则可能是制约。因此，我们应坚定不移地走中国特色自主创新道路，大力推进原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新，掌握关键技术，拥有自主知识产权，不断增强自主创新能力，加快创新驱动发展步伐。

在科技创新方面，粤港澳拥有不少领先经验，合作创新也取得一定成效。但也存在科研创新人才不足、科研水平相对较弱、合作创新动力不强以及创新环境不够优化等问题，而且实现科技创新的快速突破也与其他影响因素紧密联系。因此，还

需要在观念、制度、人才及管理等方面许多方面进行创新发展，整合各自创新优势，形成粤港澳融合创新体系，完善合作创新的机制和体制，增强合作创新的持续性动力，真正使自贸区成为改革开放排头兵和创新发展先行者，成为粤港澳大湾区经济发展的创新平台。

当前新时期中国实施的三大发展战略，为粤港澳深度合作带来三大发展机遇，这些机遇是相互联系在一起的。“一带一路”战略有利于粤港澳的开放发展，但又需要通过自由贸易区强化粤港澳的深度融合来推动，而以自由贸易区为平台的粤港澳深度融合也不能重复过去的故事，必须通过创新驱动来提升。因此，从根本上来讲，创新驱动是实现粤港澳深度融合发展的根本途径和动力，这与国家创新驱动发展战略相一致，也是国家创新驱动发展战略的基本要求。

粤港澳城市群发展规划实施对策研究

胡刚等

《广东科技》2015-22

随着我国城市化进程的加快发展，城市空间结构逐渐演变，城市群已成为区域经济发展的主要形式，也成为区域竞争的主体。珠三角城市群作为我国主要的几大城市群之一，其所处区域是我国经济最为发达的地区之一，但由于缺乏有效政府协调机制作用，珠三角城市群在发展过程中面临种种问题阻碍。因此如何构建适合珠三角城市群的政府协调机制以提升区域总体竞争力，促进城区对接融合，加快珠三角一体化进程，具有十分重要的意义。报告利用战略规划、案例分析等方法，对粤港澳城市群发展规划进行实施对策研究。首先，报告分析城市群空间结构和政府协调机制理论以及两者之间的相互关系，对国内外政府协调机制模式进行总结，为珠三角城市群协调机制的构建奠定基础；通过对珠三角城市群空间发展形态和现有政府协调机制的分析，在相关的目标和原则上，构建珠三角城市群政府协调机制的创新模式，即构建双层决策和协调机制模式；在珠三角城市群政府协调机制的新构想的基础上，进一步对该城市群内的城区交界地带进行归纳和探讨，以期促进城市融合，从而推进珠三角城市一体化进程。

1 国内外城市群的政府协调机制总结

(1) 从西方各发达国家城市群的政府协调经验来看，对被协调区域发展进行规划是协调进行的重要方面，区域规划是政府干预和协调城市群发展的重要手段之一，也是保证城市群良好发展的先行条件。其次，政府利用一定的法律法规和财政支持，设立各种协调机构和开展协调会议等形式，通过行政监督、政策引导等手段对城市群区域发展进行协调。

(2) 从国内经验看，我国城市群区域协调措施相差不大，主要是依靠政府统一调控、成立协调组织和委员会、签订协调合作协议等形式，但不同的城市群各自由于区域范围内行政区划性质、经济发展情况等的不同，所选择协调机制的模式也不

相同。总体来说，我国城市群的协调制度对城市经济发展产生一定的积极作用，协调机制的构建在各城市群中也不断地进行完善，但还没有形成一个较为适合我国城市群发展的合理完善的协调机制。

(3) 两种协调机制形式。对国内外目前的城市群政府协调机制的概括总结，我们可以将现有的协调机制分为主要的两种形式：单中心体制和多中心体制。

①单中心体制也称为一元主体体制，指在城市群区域范围内有统一的政府管理机构作为唯一的决策中心。如在城市群政府协调体制中由中央或省级政府等建立的统一的协调组织机构来对区域内的各项事务进行处理。单中心体制对于消除城市政府为追求各自利益最大化所带来的不良斗争，对重大问题进行统一规划和组织具有明显的成效，具有的权威性和约束力。与此同时，单中心体制在城市群政府协调的实践过程中，可能会由于所管辖和操作的区域范围的庞大和利益主体的复杂性而产生一定的缺陷，无法完全管控城市协调的方方面面。

②多中心体制也称为多元化主体体制，指在城市群区域范围内存在着多个决策中心，彼此之间相互独立，如正式政府行政机构和大量的非政府主体等。半政府组织协调机构和非政府组织协调形式在国外城市群协调机制中尤为常见。通常情况下，多中心组织的形成是为了解决城市群区域内的各种具体公共事项，如水资源、环境污染、主导产业定位等问题，这些跨地区问题依赖单个的政府行政组织难以解决，同时又涉及到多方利益，因此通过联合各主体进行合作和协商以进行协调。但是，该协调机制由于参与主体不止一个，当出现冲突和矛盾时，协商将无法进行，合作将出现障碍，从而无法协调组织各种公共产品和服务供给。

③协调机制的选择。国外政府协调机制的构建都有相应的法律法规作为依据，财政政策的引导，将协调措施落到实处，以公共利益为先，重视非政府组织和个人的参与，利用政府干预进行宏观调控。具体来说，采取何种协调机制，应针对具体城市区域的特点综合考虑，构建适合本地区城市群发展的协调机制，以更好地解决冲突和矛盾，提升合作效度，充分发挥协调机制的作用。实际上，各国政府在城市群协调的发展实践过程中都逐渐采用多种模式相互结合的协调机制。

2 珠三角城市群政府协调机制分析

(1) 分析了珠三角城市群区域空间发展现状。当前珠三角城市群城市化水平已超过 80%，是我国城镇密度最大的区域之一。目前珠三角城市群区域空间发展已形成广佛肇、深莞惠、珠中江为组团，以珠江口东、西岸为区域发展重点，以广佛同城化为示范，优化地区资源要素流动与配置，充分发挥东部沿海地区优势，推进珠三角城市群空间结构区域经济一体化的协调发展新局面。报告总结出当前珠三角城市群空间格局的两大发展现状，即沿城市发展轴集聚发展和三大都市区的统筹发展。

①“△”型城市点轴集聚发展。将珠三角各城市视为城市群发展节点，通过几大中心城市（广州、深圳、珠海）节点间交通干线（广深高速公路、穗港高铁、广

珠高速公路、穗珠轻轨、深港珠澳大桥等)的网络连接,可以形成以广珠、广深、深港珠澳为三大发展轴的“△”型城市群内部循环联系发展走廊,同时,城市群内城市依靠交通网线形成对外拓展轴,对外辐射、拓展,实现人流、物流、信息流、资金流的集聚扩散。

②三大都市区统筹发展。依据珠三角城市群中各个城市所处的地理位置、相互空间联系情况以及城市经济、产业发展现状,规划为中部都市区、东岸都市区、西岸都市区。中部都市区城市空间区域范围以广州为中心,包括佛山和肇庆地区,其土地面积最广,经济增速快,具有良好的发展实力。东岸都市区以深圳为中心,北接广州,区域范围包括东莞、惠州、深圳三市,总体来看,该区域常住人口数量最多,经济总量发展最高,产业结构合理。西岸都市区位于珠江口以西地区,区域范围包括珠海、中山、江门。

(2)对珠三角城市群现有协调机制的审视。目前珠三角城市群主要的协调模式有编制区域城市发展规划、通过省级政府统一调控实现区域整体协调、适当的进行行政区划调整、成立各种不同形式的区域协调组织机构、成立协调会议制度以及签订政府协调公约等。尽管珠三角城市群现有的协调形式较为丰富,具有一定的协调作用,但也始终存在一定的问题,包括构建政府间协调机制起步晚且协调范围不明;行政区划调整手段无法根本解决协调问题;缺乏协调地方利益矛盾的制度;缺乏统一正规的群区层面政府协调机构。

3 珠三角城市群区域协调机制

(1)目标与原则。构建目标包括:短期来看,要加快发展,注重工作的现实性和可操作性,全面提升区域总体竞争力,进一步优化人居环境,引导区域协调、城乡协调,均衡发展。长期而言,推进构建珠三角城市群政府协调机制的目标应在顺应世界经济发展和趋势和市场经济规律的基础上,消除城市群区域范围内各个城市之间的矛盾和冲突,打破行政区域的界限,协调区域内各资源要素的合理有效流通,推动珠三角城市群形成交通、产业、环境、文化、信息技术等各方面一体化格局,提升城市群的整体竞争实力,最终发展成为具有影响力的世界级城市群。构建的基本原则包括:统筹兼顾;正确把握市场与政府相互之间的关系,遵守城市发展一般规律;求同存异;具体性原则。

(2)构建双层决策与协调机制模式。政府协调机制应构建“两级双层协调机制”的模式。具体两级协调机构分别为:区域协调委员会及下设专门协调委员会,主要负责区域政策和专门事务的协调工作,区域协调委员会设有实体性的办事机构,具有牵头、组织、监督、上报的职能,发挥上传下达、承上启下的作用。协调机构总部设在城市群核心城市——广州南沙。区域协调委员会应由省政府设立。再根据珠三角城市群空间结构多中心圈层的特点,将区域协调委员会及下设的专门协调委员会划分为群区和圈层两个层面,分别负责珠三角城市群整体的协调工作和三个圈层

内部的协调工作。

4 珠三角推进城市交界区融合的实施对策

(1) 明确了城市交界融合的具体协调模式。推进城区交界区的融合，首先应清楚相互合作城市间处于城市群的空间结构位置，进而考虑其政府具体职能和协调合作的方向。根据不同城市相互之间隶属层级关系，城市交界的政府协调可以分为以下两个实施规划。

①交界区城市间隶属不同城市群圈层。该协调类型应在上级决策规划的基础上，由圈层协调委员会作为协调基本组织机构，负责相互的联络和组织工作，针对该城市区域范围内的具体规划和专项事务发展协商制定政策措施，并报上级审核通过，同时负责城市协调的监管工作。对于交界区发展和建设具体事务的操作解决，则由相关城市政府组织下属事务机构成立专项合作机构，落实执行。

②交界区城市间隶属不同城市群圈层。该情况同样在上级决策规划基础上，由群区协调委员会组织形成专门协调委员会，作为基本的协调组织机构，联络和组织相关城市的协商对话，制定具体合作事项，并对其进行监督。事项的具体执行操作则联合各城市政府组织形成专项事务小组。

(2) 确定推进珠三角城市交界区融合的操作理念。对接城市在各自行政区划范围内，对原有资源进行管理应保持相应的资源权属不变，对现有产业领域合作实现互补和升级，在交通衔接、基建、环保、住房、治安等方面实施新量共建共享，并结合交界区域优势协商探讨新领域的合作，在存量保持、增量合作、新量双生理念上实现流量互通，以实现交界城市的互利共赢局面，推进城市融合发展。

(3) 提出了珠三角城市群内城市交界重点区域融合建议。为贯彻落实《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004~2020）》，推进城市一体化，报告对目前群区内各城市重点交接区进行了归纳分析，也发现珠三角城市在空间对接的过程中，对城市间的“空白”地，由城市双方共同投资开发是一种较好的方式。报告对 11 个重点区域融合进行了分析与建议。

①广佛五大重点对接区。广佛两市本着“先近期后远期”、“先交界后纵深”的原则展开建设，并将广佛交界的花都空港地区、金沙洲地区、芳村桂城地区、新客站周边地区以及五沙地区设为先头合作区域，着重进行五大重点区域的同城整合规划。协调机制包括：调整空间布局优化；衔接道路交通网络；整合基础公共设施；同治生态环境。具体到针对五大对接区的建设，可以分别针对不同区域的地理位置、环境特点等，进行具有针对性的建设规划。金沙洲应重点改造区域环境，并在相关交通项目建设和房地产开发的基础上，完善区域配套设施，以更好衔接广佛两地。新客站周边地区应根据各镇的发展定位和新客站的辐射影响，建立空间优化、区域交通一体化对接、跨区域重大基础设施布局和生态环境系统构建等。花都空港周边地区凭借毗邻广州白云国际机场的地缘优势，应重点发展空港经济。五沙地区作为

交界地带将形成顺德直通南沙港的快速通道，对顺德工业产品的出口有极大的优势。芳村地区的产业规划与南海千灯湖金融高新区的规划发展一个发展现代服务业，一个发展生活服务业，错位发展，将相互补充相互促进。

②广佛中城市交界区。中山市的黄圃镇作为三地的交界点，应充分依托顺德的经济实力和番禺的交通优势，加快进行融合对接，以广佛的良好建设和经济实力带动中山市的总体发展。

③穗莞城市交界区。一方面，南沙虎门地区建议着重从政府协调机制，基础设施建设，产业结构升级和优势产业发展等方面入手，走存量保持、增量合作，新量双生、流量互通的组合发展道路。另一方面，新中麻地区，即广州萝岗区的新塘镇与东莞市的中堂镇、麻涌镇与东莞市西北部接壤，三镇位于珠三角的黄金腹地。该地区的发展应结合交通互通建设，以形成产业协同发展趋势。

④穗莞惠城市交界区——三石地区。石滩镇、石龙镇、石湾镇三镇地处穗莞惠三市交界。三石地区应利用良好的交通优势和区位优势，协同各自发达的乡镇经济，规划合作，产业融合，共同发展，以形成组团式区域发展，增强总体竞争实力。

⑤深莞惠城区交界区。首先，坪清新地区，即深圳市龙岗区的坪地街道、惠州市惠阳区的新圩镇和东莞市的清溪镇是深莞惠三市的地理几何中心，是三市接壤的唯一地区，属于城市边缘、后发展地区。三地应当利用该地理和社会环境优势，探索城市边缘接壤地区深度合作的新模式。重点建设深莞惠“坪清新产业合作示范区”，目标是用10年的时间，建设以战略性新兴产业为主导、生态为基础，区域合作为特色的产业生态之城。其次，松沙长地区，即深圳宝安的松岗街道、沙井街道与东莞长安镇于东宝河流域接壤，是深莞惠交通一体化的重点规划区域，重点发展区域环境保护、生态文化旅游等。再次，坑西澳地区，即深圳坪山新区的坑梓街道与惠州大亚湾区的西区街道、澳头街道于深圳市东北部接壤。在城际交通的连接下，坑西澳交界区应充分利用自身交通枢纽的优势，以及大亚湾石化产业和惠州港口的巨大运输需求，在处理好设施建设和城际间利益平衡的基础上带动当地交通物流业的发展。最后，石企园地区，即东莞的石排镇、企石镇与惠州博罗县的园洲镇在东江南北隔岸相邻。三地在协同发展的过程中应避免工业的盲目竞争，提升资源的相互流通和利用，规划产业结构升级，形成产业互补，并在经济发展的过程中注重污染防治。同时，该区域应充分利用对接的优势，完善基础配套设施和公共服务，以促进两城的融合。

⑥深港交界合作区。一方面是落马洲河套地区，是香港临近深圳市边界的一个区域，位于皇岗与落马洲两个口岸之间，归属香港管理。将河套地区发展以高等教育为主，辅以高科技研发和文化穿衣产业的产业组合，未来将建成跨界人才培养与知识科技交流区，并配合利于两地人员往来的通关方式，结合与深圳相邻衔接区域生态景观，发展乡郊式用途，以更好的承接河套地区和深圳的连接。另一方面是前

后海地区，应重点发展金融业、物流业，现代服务业等产业为主，凭借良好的区位条件，建设成为香港和小珠三角地区的联系交互区。

⑦珠中江城市交界区——板莲新地区。珠海市斗门区地处珠三角西南端，区内的莲洲镇东临中山市板芙镇，西北两面与江门市新会区接壤。莲洲镇和板芙镇应协同新会的侨乡效应，共同规划打造三地城市结合的旅游产业，并推进相关配套产业和房地产项目，加快基础设施建设和交通衔接，推进珠中江城市融合。

⑧佛山肇庆城市交界区——芦乐旺地区。肇庆市最东端的大旺地区，与佛山市三水区芦苞镇、乐平镇仅一江之隔，属广佛肇半小时经济生活圈。由于广佛经济圈的发展，佛肇两市应该积极促进产业优势互补，发展先进制造业，提升传统工业，大力发展旅游业等，同时在两市交界区推动交通衔接、基础设施建设以及共治工业发展带来的污染问题。

⑨佛山江门交界区——高鹤地区。佛山高明区与江门鹤山市不仅地缘相近，1958年两县曾合并为高鹤县，1981年恢复高明和鹤山两县分属佛山和江门管辖，两地均位于珠三角腹地，紧邻西江。高鹤两地更应凭借良好的地缘和历史基础，开展协作，加强道路交通网线对接，在产业协作方面进行合作规划和对接，共创一体化经济发展平台，以促进两地的融合对接。

⑩佛中江城市交界区。均安镇、小榄镇和荷塘镇位于广东省佛山、中山、江门三市交汇点，距港澳、珠海、广深等大城市在2小时车程内。三市在区位交通环境优势基础上，应凭借良好的生态环境和文化历史底蕴，联合发展相关旅游休闲产业，促进产业升级，同时，三市各自的道路交通网线发达，应更好地贯通与周边乡镇的道路衔接建设，以形成一体化协同发展态势，促进相关的融合对接。

⑪珠澳合作区——横琴新区。横琴岛毗邻港澳，属于珠海市管辖，与澳门三岛仅一水之隔，处于“一国两制”的交汇点，目前设有国家一类口岸——横琴口岸。落实横琴开发区的建设，应该从开发协调模式、政策支持、资金获取、产业选择等方面着手以促进横琴的切实建设。具体而言，横琴岛在行政管辖权隶属珠海，要协同澳门的经济优势进行合作，必须建立起一个两地政府协调委员会以进行珠澳一体化联合开发，协调委员会应就道路交通、基础设施等种种问题进行协商规划，并以此为基础，落实相关部门进行建设实施。在产业选择方面，由于横琴良好的生态、独特的地理位置，应将高端服务业、生活服务业和休闲旅游业作为产业发展的重点，注重城市生活空间的规划。

粤港澳城市群协同创新的战略定位和发展路径研究——以澳门为例

常征

《城市观察》2015-05

一、粤港澳城市群可持续发展面临挑战

城市群的出现是生产力发展、生产要素逐步优化组合的产物，每个城市群一般

以一个或两个(有少数的城市群是多核心的例外)经济比较发达、具有较强辐射带动功能的中心城市为核心,由若干个空间距离较近、经济联系密切、功能互补、等级有序的周边城市共同组成。自法国地理经济学家戈特曼(Jean Gottmann)于1957年提出“大都市经济圈(带)”的概念并首次以Megalopolis为城市群命名以来,城市群的发展成为衡量一个国家或地区经济发展水平的重要标准之一,城市群理论的概念也从单一的地理学科界定逐步向多元化、深层次发展。英国地理学者戈德(Gold)认为,城市群是城市发展到成熟阶段的最高空间组织形式,是在地域上集中分布的若干城市和特大城市集聚而成的庞大的、多核心、多层次城市集团,是大都市区的联合体。

由广州、深圳、珠海、东莞、佛山、中山、香港、澳门组成的粤港澳城市群是中国最具经济活力的区域之一。根据国家统计局和广东省统计局统计公报显示,广东省的经济总量从1989年到2009年连续20年保持全国第一,2009年广东省的GDP是39081.59亿元,约占全国GDP的11.6%,而当年粤港澳城市群(不含香港和澳门的生产总值)的GDP则占到全国GDP的9.2%。受益于国家改革开放的政策,特别是对国际产业转移机遇的把握,从20世纪80年代初开始,粤港澳区域内地城市逐步承接港澳台以及发达国家的产业转移,通过发展加工贸易(以“来料加工、来样加工、来件转配和补偿贸易”为主,其主要特点是低成本、低价格、低利润、低端市场、对外依存度高等)建立起粗放型和外向型为主要特点的劳动密集型产业体系,通过引进、吸收、消化国外先进的技术和先进的管理经验,使产业结构不断得到优化,形成了比较完整的产业链条和配套能力较强、配套程度较高的产业集群。创造出本区域经济发展奇迹,并带动了广东经济近30年的高速发展。

国际产业转移是先进国家或地区调整产业结构,落后国家改变落后状况的成功途径之一,是在市场经济条件下,由于资源供给或生产需求条件发生变化,某些产业从一个国家或地区转移到另一个国家或地区的企业自发的经济行为和过程,包括了国际间或地区间投资与贸易活动的综合性要素流动与商品流动的所有过程,是一个具有时间和空间维度的动态过程。国际产业转移是国际分工调整和全球生产要素流动、资源配置的必然结果,是全球国家和地区间竞争日趋激烈的表现,其本质是利用比较优势原理实现资本的利润最大化。随着2008年国际金融危机发生以来,世界的政治经济格局发生了重大的变动,影响国际产业转移的因素已经发生变化,以低附加值、劳动密集型为主的产业结构难以消化日益上升的劳动力成本和相关的生产要素成本,产品技术的竞争逐渐取代成本的竞争,成为市场竞争的决定因素,导致珠三角各城市的产业比较优势逐渐丧失,国际竞争力日渐削弱,大量企业倒闭或迁往其他国家、地区或中国内地城市。劳动力不足、土地短缺、环境污染、能源紧张等因素已经制约了粤港澳城市群经济的可持续发展。

经济全球化所推动的国际产业转移作为一种客观存在的过程,是当代世界经济

的基本特征，正如英国著名经济学家约翰·H·邓宁教授所断言“除非有天灾人祸，经济活动的全球化不可逆转”。粤港澳区域企业大多处于国际产业链的低端环节，国内增值较少，在核心技术、关键部件、营销渠道等方面缺乏自主创新能力，对外依赖严重，产业同构、恶性竞争厉害。据中山大学城市与区域研究中心的调查显示，在工业结构相似系数方面：珠海与深圳、东莞与深圳均超过90%；东莞与珠海达95.83%，东莞与深圳达97.02%；东莞、深圳、珠海、佛山、中山、广州等城市的工业产值47%以上集中在食品、纺织、机械工业、电器机械、电子及通讯设备等5个行业，因此，难以培育出动态比较优势，也影响了产业核心竞争力的形成。拉美国家的前车之鉴表明：长期对外依赖，缺乏自主创新能力，将会影响本国自主发展能力；任何一个国家的缺乏竞争力的企业都难逃被淘汰的命运。著名国际战略家、美国哈佛大学商学院教授迈克尔·波特(Michael Porter)提出的竞争优势理论认为：“产业竞争力是一个国家或地区竞争优势所在。粤港澳区域以廉价资源为基础的比较优势正在逐渐丧失，如果不通过协同创新完成要素驱动型增长向创新驱动型增长的转变，粤港澳城市群经济发展潜力将十分有限，因此，产业调整升级成为粤港澳城市群实现可持续发展的唯一的必由之路。

二、粤港澳城市群产业转型升级存在技术软肋

经济发展的核心问题是结构转换问题，经济发展必然伴随着产业结构转换，结构转换的核心就是产业转型。1998年，迈克尔·波特提出的四阶段理论认为经济发展包括要素驱动阶段、投资驱动阶段、创新驱动阶段和财富驱动阶段。在城市经济发展过程中随着推动力量的变换，城市产业结构、集聚的要素类型都会发生动态变化，产业结构普遍呈现从劳动密集型、资源密集型为主、资本密集型为主、技术、知识密集型为主的演进轨迹。产业结构的转型升级是经济发展的必然过程，当前，世界范围的产业结构调整正在加紧进行，而产业转型升级的效率取决于一国(或地区)的产业创新能力，产业创新是指在全球经济一体化条件下由分工深化和技术提升而引起的经济结构转换和产业转型，是在分工深化的基础上，由技术创新和技术进步来推动的。

产业转型升级是一项复杂的系统工程，是企业成长过程中重大的转折，成功的产业转型升级需要技术创新、管理创新和营销创新。技术创新是市场经济的产物，是指与新技术(包括新产品、新工艺)的研究开发、生产及其商业化应用有关的经济技术活动。1971年诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库斯内茨(Simon Kuznets)认为，工业革命之前与之后，世界各国的经济增长模式有着根本的不同，之前的经济增长只是国家的规模扩大、人口增加、经济总量的增加，但是人均的产量不增加，人的生活水平基本没有改善；之后的经济增长主要体现在人均产量的增长，即每个人可以享用的物质水平的提高，这一历史性的转变的一个关键因素是技术创新。20世纪80年代中后期产生的内生增长理论认为，技术进步是经济持续增长的内在的决定因素，

该理论摆脱了简单的要素积累论或者产业结构决定论，而从经济的持续增长所需要的技术条件以及技术进步机制进行研究，提出了所谓的“内生的技术进步与回报递增模型”、“边干边学(又称‘干中学’—learn by doing)”理论和“技术扩散模型”，强调技术进步对经济发展以及学习效应在技术进步中的作用。当前，科技已经超越资本等传统的资源要素成为当今最重要的生产力，获得和持续获得核心技术成为产业竞争的关键，技术创新能力成为产业竞争的核心，也决定着产业结构转型的步伐，但是，缺乏独立自主的研发和技术创新能力一直是粤港澳产业的核心问题。以外向型为主的粤港澳区域经济的发展一直依靠国外的产业转移和技术引进来实现产业升级，自身科技研发与创新的动力和投入一直不足。据广东省统计局 2007 年的统计数据，2006 年广东省大中型企业科技经费占销售收入的比例仅为 1.3%，特别是研发经费仅为 0.8%，远远低于世界发达国家 2.5%~4%的水平，珠三角多数企业的技术均引自外方，企业技术对外依存度指标长期居高不下，部分产业的技术依存度甚至可能高达 70%以上，2008 年规模以上工业企业有科技研发活动的仅为 7.6%，有科研机构的仅为 4.4%。30 多年来，粤港澳城市群的产业发展靠的是从国外引进大量资金和技术，从国内引进大批廉价劳动力，结果是缺乏人才积累和技术积累，智力资源和研发资源相对缺乏，大多数企业习惯于赚“快钱”，满足于加工贸易的“短平快”，有利可图时，就迅速采用技术“拿来主义”，无暇考虑自主创新，导致该区域的产业呈现出产值高、成本低，但技术含量不高、产品附加值不高、技术创新水平不高的特点。广东省及珠三角的企业大多不具备通过技术创新来提升自己竞争力的能力，产业转型升级存在技术软肋，而且粤港澳区域各城市的科技资源分布极不平衡，大多集中在广州和深圳等地，仅广州就有近 50 家高校和 190 多家独立的研发机构，深圳则集中了一大批跨国公司设立的研发机构和国内外著名高校设立的研究机构，因此，引导、促进城市群的相关主体进行协同创新，提高自主创新能力，走创新驱动、内生增长之路，不失为提升城市群产业竞争力的明智选择。

三、粤港澳城市群协同创新方兴未艾

城市群不是若干城市在一定空间范围内的自然布局和简单组合，城市群能够成“群”的关键在于城市间的紧密联系和协同互动，能够促进城市间要素自由流动、资源高效配置、基础设施对接、产业关联配套、公共服务均等，充分发挥城市群的规模效应、集聚效应和协同效应。

协同创新一词最早由美国麻省理工学院 Peter Gloor 提出，他认为协同创新是由自我激励的人员所组成的网络小组形成集体愿景，借助网络交流思路、信息及工作状况，合作实现共同的目标。学术界一般认为，20 世纪 70 年代协同理论的创建和不断发展与 80 年代末协同学和创新理念的有效融合推动了协同创新理论的不断演变。2003 年，加州大学伯克利分校的教授亨利·切萨布鲁夫(Henry Chesbrough)在《开放式创新：新的科技创造盈利方向》一书中提出了开放式创新模式，认为一个组织可

以从其外部和内部同时获得有价值的创意和优秀的人力资源，运用外部和内部的研发优势在外部或内部实现研发成果商业化，并在使用自己与他人的知识产权过程中获利。开放式创新给创新资源的利用及自主创新的推进带来了新的启示：一个组织包括一个城市、城市群或区域只要有很强的资源挖掘和资源整合能力，就可以通过开放式创新整合全球的创新资源，实现自身的研究目标，提升创新能力，保持自身的创新优势地位。开放式创新模式为协同创新理论打开了新的视野，2008年H·Duin等认为协同创新有利于整合各种资源，提高资源利用效率，于是，协同创新理论就从企业内部的微观层面逐步发展到目前的对企业与政府、科研机构及高校等创新主体的合作机制研究，甚至已上升到对跨越国界的全球各类创新资源整合协作范式的研究。在实践中，协同创新已经成为创新型国家、地区及城市提高自主创新能力的全新组织模式。本文认为协同创新就是围绕创新目标，多主体、多因素共同协助、优势互补、配合协作的创新行为。

粤港澳区域的协同创新行为以20世纪80年代出现的“星期日工程师”现象为标志，一直存在着形式多样的协同创新表现；20世纪90年代出现了“产学研联合开发工程”；2005年广东省创立了“省部产学研结合”合作机制及技术创新平台，截止2014年底，广东省已成立45个省部产学研创新联盟（涉及52所国家重点建设的高校、31所科研机构和357家企业），聚集了国内相关行业或领域最强的高校和广东省最强的企业及科研机构，创新联盟的成员单位主要针对产业共性技术、核心技术和重要技术标准进行联合攻关，以求推动相关产业的技术创新和升级发展。技术创新平台由省内各地级市政府、相关企业、高校和科研机构共同组建而成，主要包括研究院、研发基地、国家重点实验室等机构。由于内地企业和大学及科研机构的自主创新能力一直比较薄弱，在科技创新的水平方面远远落后于国外先进的技术水平，除了广东省有关部门推动建立的协同创新项目或平台之外，各城市的政府和企业也开始寻找合作伙伴以加强技术研发创新方面的合作，但是各主体之间的交流合作大多是随机的、不牢固的，研发力量也很分散和无序，形成不了集聚效应，而且形式多于内容，创新活动基本在各城市的行政边界范围内进行。因此，粤港澳城市群内部的协同创新一直处于一个较低的层次和水平。主要存在以下几方面的问题：

1. 缺乏国际视野。自主研发创新能力一直是粤港澳及整个国家产业发展能力的短板。因此，即使是省级或国家级的专家也较难在短时间内达到或超过国际先进水平，而粤港澳城市群的大多数协同创新项目和平台所整合的资源大多限于国内甚至省内，表现为对国际先进科技资源整合力度不够，导致大多数协同创新项目层次较低或难以实现技术创新突破。

2. 竞争多于合作。各城市的地方政府和企业出于自身利益的考虑，对协同创新有一种矛盾的心理，既希望通过协同创新提升本地科技创新能力，促进产业发展，又担心在协同创新过程中，被别的城市或企业占了便宜，自身反被边缘化，结果是

各城市的地方政府和企业大多是各搞一套，表现为低水平技术的重复引进、重复建设、重复研发，竞争的动力大于协同创新的合力，资源利用效率和创新能力没有得到相应的提升。

3. 形式大于内容。协同创新是通过知识增值凝聚政府、大学、科研机构、中介、金融机构等方面力量的创新行为，是多法人主体的市场交易合作。各个创新主体的利益诉求和出发点都不一样，由于缺乏合法的利益分配机制和知识产权归属的制度安排，同时缺乏有约束力的合法的绩效评估、考核、追责机制，导致合作各方责权利不明确，个体的理性导致群体的非理性，个体的利益最大化而导致群体的利益最小化，表现为年年投入资金，年年“颗粒无收”；只问投入，不问产出，结果是零和博弈。

四、澳门在城市群协同创新中的战略定位

珠三角和广东省的工业化是通过国际产业转移来推进的，主要是以引进国外技术作为提升产业竞争力的外来型工业化，尽管有的行业在技术资源积累的基础上具备了一定的自主创新能力，但是大部分企业仍无法摆脱对国外技术的依赖，对国外先进技术的需求非常迫切。引进国外高新技术弥补本区域技术创新能力的不足，实现自身产业转型升级是珠三角城市群的核心课题。澳门所在的粤港澳城市群科技创新能力总体不足，城市之间及城市群各主体之间协同创新方兴未艾。尽管澳门自身科技创新能力不足，产业空间狭小，工业基础薄弱，民间资本有限，本地企业规模较小，科技创新能力一穷二白，但从全球视野来看，世界政治经济格局正处于再平衡的演变态势，中国的国际政治经济地位有了长足的提升，在政治经济等各种力量的作用下，世界范围内的第6次产业转移已经悄然兴起。在20世纪90年代以前，跨国公司大都自己开展主要业务，只是转移了部分劳动密集型加工装配环节，20世纪90年代以后，他们不但大规模转移生产制造环节，而且将产业转移延伸到研发、设计、采购、营销和售后服务等技术服务环节，导致资本、技术、人才等生产要素在世界范围内大规模调整和重组。在当前这种国际政治经济背景下，澳门作为中国的一个特别行政区，既具有背靠强大祖国的政治经济优势，又具有与欧盟、葡语系国家或地区长期经贸往来，引进技术不受限制的有利条件及便于开展国际交流与合作的优势，理应审时度势果断把握可以大有作为的国际产业转移的战略机遇，推动自身产业转型，实现澳门经济跨越式发展。

城市的发展离不开国家的格局，城市的发展得益于区域的互利。澳门地处中国最具发展活力的粤港澳城市群，作为国际城市的澳门与该区域内地城市相比具有整合国际资源的既有优势，如果能明智地以主动与粤港澳区域各城市协同创新的战略思维，与兄弟城市取长补短、互帮互助、雪中送炭，大力发展生产者服务业，主动吸引、集聚世界顶尖研发人才，注重开展技术研发、技术贸易，发展科技金融，着力于技术创新和技术扩散，推动科技创新成果应用转化，主动为正处于转型阵痛期

的珠三角、广东省甚至中国内地各城市的产业升级提供技术服务，就像当年购买乌克兰航空母舰那样，帮助世界范围内的高新技术向珠三角、广东省和中国转移，无疑可以扬长避短发挥澳门作为国际城市的核心优势，使澳门发展成为辐射珠三角、广东省和中国的国际核心尖端技术研发、服务和交易的枢纽和引擎。

五、澳门国际城市创新发展的路径

当今世界，科技进步与创新是经济社会发展的决定性力量。大到一个国家，小到一个地区和城市，如果不掌握核心技术与自主知识产权，不具备自主创新发展能力，就把握不了经济社会发展的主动权。从世界各国及城市的发展历程来看，科技创新是国家和城市可持续发展的永恒动力。本文认为，在目前国际政治经济环境再平衡的形势下，在中国国际政治经济地位有了长足提升的情况下，结合澳门的政治身份、经济实力及优势与不足，建议围绕打造辐射珠三角、广东省和中国的国际核心尖端技术研发、服务和交易的枢纽和引擎的战略定位，在粤港澳城市群协同创新中扮演好技术服务商的角色，系统规划建设科技创新体系，从技术创新能力、制度创新能力、服务创新能力等方面提升澳门国际城市创新能力，以实现澳门经济社会可持续发展。

1. 积极开拓科技产业空间，集聚世界顶尖研发机构和人才。要积极利用开发横琴的机会，规划兴建类似于法国尼斯市的索菲亚·安蒂波利斯科技城(全称为:索菲亚·安蒂波利斯智慧、科学与科技城)的研发产业园区，努力引进集聚全球顶尖的科研机构 and 人才，提升科技创新能力。尼斯市位于法国南部地中海沿岸，是仅次于巴黎的法国第二大旅游城市，与澳门有类似之处，都属于旅游城市。1969年，皮埃尔·拉斐特先生主持的非盈利经济团体发起创建索菲亚·安蒂波利斯科技城，得到政府和社会各界多方参与支持，在此以前尼斯市是一个以旅游业为支柱产业，靠旅游收入为生的城市，经济活动单一。科技城所在地原本也是仅有2300英亩的空旷山地，但经过40多年的努力，目前该科技城已成为法国最具国际化的地区，成为欧洲乃至全球最具吸引力的城市区域之一，是法国乃至欧洲最大的科技园区，被誉为欧洲“硅谷”。如今，25平方公里的范围内聚集着包括多家跨国公司研发中心和地区总部在内的来自全球60多个国家的1300家高科技机构和研发型企业，多家高校和著名研究机构在这里设立了研发中心或实验室，包括IBM、阿尔卡特、Cisco以及法国国家科学研究院、法国国立农业研究院、法国国立计算机及自动化研究院、法国国家健康与医学研究院等，拥有科技人员3万多名。科技城内的项目和产业主要集中在电子信息、精细化工、生命科学、环保和新能源等领域，代表着当今世界的研究方向和先进技术水平。在政府、协会等多方力量的推动下，科技城设立了“产业竞争力集群”等产学研合作平台，并提供设施及资助鼓励高校与企业，跨国公司与中小企业等创新主体形成有效的科技研发网络，并与中国、韩国、德国、意大利、印度、突尼斯、以色列、埃及等35个国家或地区的上千家机构建立了合作关系，有效促进了

国际技术、人才和资金等创新要素的流动和融合。

2. 积极创新科技投融资体制，为科技产业发展提供金融动力。学习借鉴美国促进科技创新的投融资体制，结合澳门实际，围绕在粤港澳城市群协同创新中的技术服务商的战略定位，逐步建成多元化的科技投融资体制。1953年，美国政府通过成立小企业管理局(专门服务小企业的政策性金融机构)，帮助小企业获得资金，扶持小企业的科技创新活动，采用担保贷款、风险投资、预留联邦研发经费等方式协助小企业获得联邦部门的研发项目与服务合同，为小企业获得商业银行贷款提供担保，包括直接提供风险投资。1971年成立的纳斯达克资本市场实现了创新型小企业的规模性融资，并为风险投资基金最终撤离建立了良好的退出机制，在美国高科技产业的发展过程中扮演了极其重要的角色。20世纪90年代，美国首先出现了采取有限合伙制组织形式的风险投资机构，推出了科技与金融结合的全新商业模式，与上述小企业管理局相关配套政策的刺激，以及纳斯达克资本市场方便畅通的退出渠道一起保证了美国风险投资的有效运转，有效地支持了科技创新及其成果的产业化。在美国科技创新历史上，除了政府财政和大型公司的投入以外，风险投资、小企业管理局以及纳斯达克资本市场这三大要素从不同角度、层面为处于各个阶段的创新型企业提供资金，并且各要素彼此衔接相互配合，形成了有效的投融资机制，有效地发挥了促进技术创新的作用。据统计，美国小企业在1953至1973年的创新成果几乎占同期全国创新成果的一半。需要特别指出的是，单靠澳门特区政府的财政拨款难以适应科技创新的发展需要，特区政府应特别注重发挥引导作用，充分利用金融资本的逐利性来规划建设科技投融资体制。

3. 积极开展国际技术贸易，建立健全国际技术交易市场。国际技术贸易是指不同国家或地区的企业、经济组织或个人之间，按照一般商业条件，向对方出售或从对方购买软件技术使用权的一种国际贸易行为，它由技术出口和技术引进这两方面组成。简言之，国际技术贸易是一种国际间的以纯技术的使用权为主要交易标的的商业行为。

技术市场同其他商品市场一样，也有狭义和广义之分。狭义的技术市场是一种有形市场，是指进行技术商品交易的场所，如技术交易会、技术集市等；广义的技术市场是指技术商品交换关系的总和，它包含了从技术商品的开发到技术商品应用的全部过程，涉及与技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务相关的技术交易活动及相关主体之间的关系。广义的技术市场，既包含了技术产品交换的具体场所，也包含了技术商品交换过程中所形成的买卖双方经济利益关系的总和。因此，广义的技术市场，是有形市场与无形市场共生的市场。

从业务范围来讲，技术市场包括为科技成果向现实生产力转化，满足用户对技术商品的现实需求和潜在需求所进行的一系列业务活动。随着第6次国际产业转移，有大量的资本、技术、人才将在全球范围内配置流动，这给澳门建设国际技术交易

市场带来了可以大有作为的战略机遇，澳门所背靠的正在进行产业转型升级的粤港澳城市群和祖国大陆对国际尖端核心技术的巨量需求。澳门如果能抓住机会，通过参与城市群的协同创新发现不同行业 and 不同企业在不同发展阶段的技术需求，通过搜寻全球相应的技术持有者实现技术供需双方的交易对接，促进国际科技资源有效流动和合理配置，或者就地研发技术，服务并满足城市群企业的技术需求，并致力于向城市群提供技术扩散、成果转化、科技评估、创新资源配置等技术服务，将会对城市群各类创新主体与国际技术市场之间的知识流动和技术转移发挥至关重要的促进作用，将能够有效地降低城市群和内地城市企业转型升级的成本，化解创新风险，加快科技成果转化，提高整体创新绩效，真正成为粤港澳城市群尖端核心技术研发、交易和服务的枢纽和引擎，从而实现澳门经济社会的跨越式发展。

粤港澳大湾区:深化泛珠区域合作

吴哲

《宁波经济》2016-05

自2004年正式启动的泛珠合作，迎来了首份国家级的重磅文件：经李克强总理签批，国务院日前印发《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》（下称《意见》），推动泛珠三角区域合作向更高层次、更深领域、更广范围发展。

泛珠三角区域包括福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南等9省区（下称内地九省区）和香港、澳门特别行政区（下称“9+2”各方），拥有全国约1/5的国土面积、1/3的人口和1/3以上的经济总量，是我国经济最具活力和发展潜力的地区之一，在国家区域发展总体格局中具有重要地位。

《意见》指出，新形势下深化泛珠区域合作，有利于深入实施区域发展总体战略，统筹东中西协调联动发展，加快建设统一开放、竞争有序的市场体系；有利于更好融入“一带一路”建设、长江经济带发展，提高全方位开放合作水平；有利于深化内地与港澳更紧密合作，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

发挥港澳独特作用，共同推动“一带一路”建设

《意见》中对泛珠三角区域提出了一系列新的战略定位，包括全国改革开放先行区、全国经济发展重要引擎、内地与港澳深度合作核心区、“一带一路”建设重要区域和生态文明建设先行先试区。

其中特别谈到，发挥经济特区、国家级新区、国家综合配套改革试验区、自由贸易试验区等体制机制优势以及港澳在全国改革开放和现代化建设中的特殊作用，在完善社会主义市场经济体制、推进国家治理体系和治理能力现代化等方面积极开展先行先试，为全国深化改革、扩大开放积累经验。

依托港澳两地国际竞争优势及内地9省区广阔腹地和丰富资源，在内地与香港、澳门关于建立更紧密经贸关系的安排（CEPA）及其补充协议框架下，充分发挥内地9省区与港澳山水相连、经济联系密切以及“一国两制”的优势，深化各领域合作，

拓展港澳发展新空间，提升区域开放型经济发展水平。

同时，立足泛珠三角区域连接南亚、东南亚和沟通太平洋、印度洋的区位优势，充分发挥建设福建 21 世纪海上丝绸之路核心区以及相关省区作为“一带一路”门户、枢纽、辐射中心和海上合作战略支点功能，发挥港澳独特作用，共同推动“一带一路”建设，打造我国高水平参与国际合作的重要区域。

以粤港澳大湾区为龙头，以珠江——西江经济带为腹地

值得关注的是，《意见》提出，充分发挥广州、深圳在管理创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面的辐射带动和示范作用，携手港澳共同打造粤港澳大湾区，建设世界级城市群。构建以粤港澳大湾区为龙头，以珠江—西江经济带为腹地，带动中南、西南地区发展，辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带。

同时，促进城市群之间和城市群内部分工协作，着力构建沿江、沿海、沿重要交通十线的经济发展带。形成以大城市为引领，以中小城市为依托，以重要节点城市和小城镇为支撑的新型城镇化和区域经济发展格局，积极推动产城融合和城乡统筹发展。

顺应“互联网+”发展趋势，积极发挥国家超级计算广州中心、贵阳国家大数据中心的作用，推进制造业数字化、网络化和智能化。完善区域制造业创新体系和产业协作体系，改造提升现有制造业集聚区，推进新型工业化产业示范基地建设，将泛珠三角区域打造成为“中国制造 2025”转型升级示范区和世界先进制造业基地。

充分发挥各类合作平台在促进产业转移中的积极作用，大力推进广州泛珠合作园区、粤桂黔高铁经济带合作试验区建设，支持粤桂合作特别试验区、闽粤经济合作区、北部湾临海产业园、湘赣开放合作试验区等跨省区合作平台发展。

构建区域协同创新体系，设立泛珠三角区域创业投资基金

《意见》中提出，要构建区域协同创新体系。加强深港创新圈等区域科技创新合作，加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的区域协同创新体系。充分发挥国家自主创新示范区、国家高新区的辐射带动作用，依靠创新驱动传统产业转型升级和培育发展战略性新兴产业。

为优化区域创新环境，鼓励和支持社会资本设立泛珠三角区域创业投资基金，激发区域创新创业活力。大力发展众创空间，支持广州国际创新城等一批大型创新创业平台建设，着力推进泛珠三角区域大众创业、万众创新。推动建立跨省区知识产权保护联盟，支持中新广州知识城开展国家知识产权运用和保护综合改革试点。发挥知识产权服务业集聚区的辐射作用，促进知识产权服务与区域融合发展。加强区域内知识产权司法协作。建立统一的科技人才资源库，完善科技人才市场体系，推动科技人才交流与共享。

粤港澳大湾区：中国经济新引擎

单菁菁

湾区经济是以湾区自然地理条件为基础，以发达的港口物流运输为依托，逐步发展形成的一种滨海型区域经济形态。湾区经济因湾而聚、依港而生、靠海而兴，具有开放的经济结构、完善的产业链条、便捷的港口运输、高效的资源配置、强大的集聚辐射功能和发达的国际交往网络等特征，是国际经济版图的重要构成。纵观当今世界，那些经济发展条件最好、最具竞争力的城市群，大都聚集在沿海湾区，并成为带动全球经济开放创新发展的重要增长极。

2017年3月，李克强总理在政府工作报告中明确提出，要“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”，这意味着粤港澳大湾区正式上升为国家战略。在中国经济进入新常态的背景下，粤港澳大湾区战略的提出具有重要意义。

首先，随着中国经济进入新常态，迫切需要挖掘经济发展新动能。建设粤港澳大湾区有助于进一步优化区域经济空间组织关系，促进开放式经济发展，通过深度融合融入世界经济体系，把握和抢占国际经济产业链的制高点。

其次，我国正处在深化改革开放、推动经济转型升级的过程中，珠三角地区是我国改革开放的前沿，港澳地区是“一国两制”的试验田，粤港澳区域有着雄厚的产业基础、深刻的改革基因和活跃的创新文化。加强粤港澳大湾区建设可以进一步发挥区域的独特优势，提升粤港澳地区在促进国家经济发展和对外开放中的功能与作用。

再者，进入21世纪以来，粤港澳产业深度融合，已经进入到产业协同发展的新阶段。加强粤港澳大湾区建设可以进一步深化港澳地区与大陆的社会经济联系，推动香港、澳门保持长期繁荣稳定发展。

建设粤港澳大湾区的基础与优势

粤港澳大湾区由珠江入海口附近的海湾区域构成，主要包括珠三角的广州、深圳、珠海、东莞、佛山、江门、中山、惠州、肇庆9座城市和香港、澳门两个特别行政区。从目前的发展情况看，粤港澳大湾区是我国现有各湾区（如北部湾经济、渤海湾经济等）中发育程度最成熟的地区，已经具备打造世界一流湾区的基础与条件，并突出表现为六大优势。

第一，政策优势。粤港澳大湾区地处中国深化改革和对外开放的最前沿，先后设立有深圳特区、珠海特区、南沙新区、前海深港合作区、横琴粤港澳紧密合作示范区、广东自贸区等一系列改革开放试验区，拥有一国两制、自贸区、国家自主创新示范区、国家级新区、粤港澳合作示范区等改革创新先行先试的政策集成优势。

第二，产业优势。香港是著名的国际金融中心和国际自由贸易港，澳门是知名的全球旅游目的地，现代服务业高度发达；珠三角是全球最大的制造业基地之一，具有发展先进制造业的坚实基础。2015年，粤港澳大湾区的地区生产总值高达8.5万亿元（见表1），以占全国不足1%的国土面积，创造了全国12.3%的GDP。

第三，区位优势。粤港澳大湾区背靠内陆，连接港澳，面向东盟。从湾区出发，往东是海峡西岸经济区，往西是北部湾经济区和东南亚，可通过南广铁路等陆路交通和海洋运输快速连接中国内陆与东盟各国，是国际物流运输航线的重要节点和“21世纪海上丝绸之路”的重要枢纽。

第四，交通物流优势。粤港澳大湾区拥有5个国际机场，年客流量达到1.74亿人次；拥有香港、广州、深圳、珠海、中山、南沙等优良港群。区域港口集装箱吞吐量达到世界三大湾区总和的5倍以上。其中，深圳港、香港港、广州港都是世界集装箱吞吐量排名前10的国际性大港（见表2）。区域内铁路网、公路网密布，城际交通发达，特别是港珠澳大桥的建设更将使珠江口东西两岸形成完整的交通闭环，极大促进珠江两岸的经济交流合作，提升粤港澳三地的互补功能。四通八达的海陆空立体交通网络使粤港澳大湾区具有交通便捷、物流成本相对较低的突出优势。

表1 粤港澳大湾区经济发展情况(2015年)

城市	地区生产总值 (亿元)	服务业比重 (%)	社会消费品零售 总额(亿元)
香港	19791	93.0	3979.8
澳门	2977	92.6	893.91
广州	18100	66.8	7933.0
深圳	17503	58.8	5017.8
珠海	2024	48.0	913.2
东莞	6275	53.4	2154.7
佛山	8003	37.8	2687.2
江门	2240	44.1	1032.3
中山	3010	43.5	1079.7
惠州	3140	40.2	1070.7
肇庆	1970	36.1	632.4

资料来源：各城市2015年度国民经济与社会发展统计公报；香港、澳门相关统计数据，澳门统计暨普查局；2015年广东省各地市GDP排行榜，中商情报网。

第五，文化优势。自秦汉以来，随着海上丝绸之路的不断发展，广东岭南地区作为始发地和通商大港，一直是海内外文化交流的重要平台，逐步形成了开放、兼容、务实、创新的岭南文化。而港澳的特殊历史以及江门、中山等著名侨乡，又使粤港澳大湾区兼具华侨、英语和葡语三大文化基因，成为连接“21世纪海上丝绸之路”沿线国家的重要纽带。

第六，人才优势。粤港澳大湾区各类高校和专业研究机构云集，拥有香港大学、澳门大学、中山大学、香港中文大学、香港科技大学、华南理工大学等众多名校。据不完全统计，该区域仅在校大学生和研究生就超过180万人，平均每30多人中

就有 1 名在校大学生或研究生，人力资源储备非常丰富，是著名的智力密集区和人才高地。

据统计，2015 年粤港澳大湾区的地区生产总值达到 8.5 万亿元，约合 1.3 万亿美元，是旧金山湾区的 2 倍；进出口贸易额约 1.5 万亿美元，是东京湾区的 3 倍以上；总经济体量接近纽约湾区的水平。从目前看，粤港澳大湾区在经济体量、人口规模、人才资源等方面都已具备了打造世界级湾区的坚实基础。

表 2 粤港澳大湾区主要港口及机场运输情况(2015 年)

城市	港口货物吞吐量 (万吨)	机场旅客流量 (万人次)
香港	25660	6850
澳门	-	580
广州	50053.0	5520
深圳	21706.4	3972
珠海	11208.8	470

表 3 粤港澳大湾区人才储备情况(2015 年)

城市	总人口(万人)	在校大学生数量 (万人)
香港	721.8	-
澳门	64.9	-
广州	1350.1	104.3
深圳	1137.9	9.01
珠海	163.4	13.3
东莞	195.0	11.46
佛山	743.1	4.94
江门	451.9	4.77
中山	320.9	4.0
惠州	475.6	3.5
肇庆	406.0	6.6
合计	6030.6	161.9

注：“-”表示具体统计数据暂缺。目前，珠三角 9 市的在校大学生有 161.9 万人，如再加上研究生以及香港、澳门地区的高校在校生，则粗略估算该区域的在校大学生和研究生总数至少超过 180 万人。

协作共建中国经济发展新引擎

随着经济的持续快速崛起，我国在世界经济格局中正在扮演越来越重要的角色，并日益成为世界经济体系的核心国家。与此同时，进入新常态的中国经济也迫切需要发掘经济增长新动力、培育经济发展新引擎。

规划和推动粤港澳大湾区发展，以开放性的湾区思维不断深化粤港澳之间的合作，引领产业转型升级和深度参与国际竞争，共同打造更具竞争力的世界级城市群，是新时期国家赋予粤港澳大湾区的历史使命和战略要求。为完成这一历史使命，粤港澳大湾区必须携手合作，加快建设“两区、一中心、一枢纽”。

一是建设粤港澳全面合作示范区。要强化基础设施的互联互通，打造沟通内地、连接港澳、辐射海内外的高度发达的立体化综合交通体系。在全面落实《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA）的基础上，不断深化合作领域，逐步将粤港澳合作从经贸领域拓展到文化领域和社会领域，在产业合作、文化交流、环境保护、社会治理、公共服务等方面大胆创新合作模式，争取先行先试和不断深化。

要进一步加强制度对接，让港澳地区开放成熟的市场机制、接轨国际的营商环境、发达完善的金融网络、公开透明的竞争体制等先进的体制机制来推动珠三角的国际化、市场化和规范化发展，让珠三角地区充沛的产业活力、丰富的人力资源、强大的配套能力促进港澳地区的繁荣稳定发展，把粤港澳大湾区建设成为经济一体、文化交融、制度对接、互利共赢、全民共享的共同家园。

二是建设产业转型升级先导区。充分利用港澳在金融、商务、商贸、资讯等方面的专业化服务以及其他高增值服务领域的核心优势，开展现代服务业的深化合作，不断拓展服务领域，提升服务功能，把粤港澳大湾区建设成为立足亚洲、面向国际的总部经济聚集地和高端商务服务中心。

紧紧围绕《中国制造2025》规划，依托珠三角雄厚的产业基础和临海临港优势，结合珠江东岸电子信息产业带和珠江西岸先进装备制造产业带建设，大力培育资金技术密集、关联度高、带动性强的先进制造业产业集群、电子信息产业集群和临港工业产业集群，加快推动中国由“制造大国”向“制造强国”、由“中国制造”向“中国智造”的转变。

总之，要充分发挥粤港澳的资源禀赋和产业互补优势，加快向产业价值链的高端环节迈进，引领中国经济转型升级，打造更具国际竞争力的现代产业聚集区。

三是建设国际化产业科技创新中心。粤港澳地区拥有众多亚洲一流学府、国家级实验室和企业实验室，高端人才聚集，创新资源丰富。同时，粤港澳地区也是世界重要的金融商贸中心、航运物流中心和制造业中心，拥有相对完备的产业链和创新链。未来可围绕区域产业的转型升级需求，重点进行产业科技创新，统筹区域创新资源，联合开展相关产业的基础科学研究和高新技术的研发应用，把粤港澳大湾区建设成为全球重要的产业科技创新中心。

四是建设“一带一路”的合作平台和战略枢纽。充分发挥粤港澳大湾区“背靠内陆、连接港澳、面向东盟”的区位优势，用好用足华侨、英语和葡语三大文化纽带，不断深化与“一带一路”沿线国家在基础设施方面的互联互通，在经贸文化领域的交流合作，把粤港澳大湾区打造成为“一带一路”的合作平台和重要枢纽。

粤港澳大湾区:珠三角发展的新引擎

邓志新

《广东经济》2017-05

湾区，从地理概念上看，是由一个海湾或相连的若干个海湾、港湾、临近岛屿共同组成的区域。当今世界，发展条件最好的、竞争力最强的城市群，都集中在沿海湾区，比如东京湾区、纽约湾区、旧金山湾区是世界公认的知名三大湾区。可以说，湾区已成为带动全球经济发展的重要增长极和引领技术变革的领头羊，由此衍生出的经济效应称之为“湾区经济”。

粤港澳大湾区指的是由广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆9市和香港、澳门两个特别行政区形成的城市群。2017年3月5日召开的十二届全国人大五次会议上，国务院总理李克强在政府工作报告中指出，要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。粤港澳大湾区上升到全方位对外开放的国家战略，这为粤港澳城市群未来的发展带来了新机遇，也赋予了新使命。

粤港澳大湾区具有成为世界级湾区的优势

2011年到2015年，粤港澳这11个城市GDP逐年上升，从2011年的6.24万亿元人民币增长至8.44万亿元，约合1.22万亿美元。这一数值与2015年排名第13位的经济体澳大利亚的GDP相当，超过排名第14位的西班牙238亿美元，比排名第12位的俄罗斯少1000亿美元。

表1 2011-2015年粤港澳大湾区的GDP总量表

年度	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
GDP总量(亿元)	62387.94	67192.01	73402.38	79102.31	84404.43
全国占比	13.23%	12.94%	12.9%	12.43%	12.47%

2015年这11个城市GDP是旧金山湾区的2倍，接近纽约湾区水平；进出口贸易额约1.5万亿美元，是东京湾区的3倍以上；区域港口集装箱吞吐量达7200万标箱，是世界三大湾区总和的5.5倍。粤港澳全面合作乃至深度合作，将为我国“一带一路”战略发挥重要作用，粤港澳大湾区未来将建成世界级的城市群，将提高我国的综合国力乃至在全球的竞争力。

粤港澳大湾区的优势在于资源禀赋，它有漫长的海岸线，有三个全球性的港口，即香港、深圳、广州，区位优势很好，加上九纵三横的高速公路网和城际轻轨，虎门大桥、港珠澳大桥、深中大桥，这些发达的交通网络使粤港澳地区已具备发展为世界级城市群的条件。香港是国际著名的自由港和深水港，是联系欧美市场和东南

亚的一个非常重要的枢纽。澳门的旅游业和博彩业非常发达，与葡萄牙等葡语系国家有很密切的社会文化交流。粤港澳大湾区根据自身优势不同定位，形成的集聚能量非常强大。

表 2 2015 年粤港澳城市发展竞争力数据

城市指标	广州	深圳	佛山	东莞	惠州	中山	江门	珠海	肇庆	香港	澳门
GDP (万亿)	1.81	1.75	0.8003	0.6275	0.3140	0.3010	0.2240	0.2024	0.1970	1.79	0.2967
第三产业占 GDP 比重 (%)	66.8%	58.8%	37.8%	53.4%	40.2%	43.5%	44.1%	48%	36.1%	93%	92.6%
在校大学生数量 (万人次)	112.27	9.01	4.94	11.46	3.4658	4.00	4.77	13.3	6.61		
港口货物吞吐量 (万吨)	51992	21706						11208		25660	
机场旅客吞吐量 (万人次)	5520	3972						470		6850	580
人均可支配收入 (元)	46734.60	44633.30	38501	38651	25220	35712	22364	36157.9	18991.4	117000	400403
社会消费品零售总额 (亿元)	7392.96	5017.84	2687.22	2154.7	1070.72	1079.74	1032.31	913.20	632.36	4752 (港元)	

从以上数据可以看出，粤港澳大湾区的经济是典型的外向型经济，GDP 中三大经济体是广州、深圳、香港，作为支撑粤港澳经济的三极，形成一个稳定的三角架结构。这三大经济体类似于三个发动机，是粤港澳大湾区发展的动力源泉：香港以发展高端服务业为主，如金融业、航运业以及会展业等，香港是全球性国际金融中心，香港拥有世界级的资本市场、资产管理和人民币离岸中心；广州以发展银行业和物流业，广州的南沙自贸区就是海上丝绸之路的国际航运物流的一个重要节点；深圳的优势是私募基金、创业投资基金、风险投资基金非常发达，深圳很有可能发展成为中国的风险投资中心和中国的纳斯达克市场，此外，深圳的科技创新非常发达，已经成为全球日益崛起“新硅谷”。粤港澳大湾区的第三产业都非常发达，尤其是香港、澳门的第三产业占 GDP 的 90% 以上，广州、深圳、东莞在 50% 以上，湾区经济的发达很大程度上取决于第三产业的发达。

粤港澳大湾区经济发展存在制约因素

粤港澳地区政治、经济方面存在很大差异，相比长三角、京津冀等区域合作，存在更多的困难，表现在以下几个方面：

(一) 政策制定上亟待协调

一国两制是粤港澳大湾区最独特的地方，香港和澳门是独立的关税区和自由港，在经济和政治上都享有更大的自主权和决策权。制度的多样性和互补性是该区域的最大特征。粤港澳相对独立，地域间制度不同，在具体政策、法规、标准上都存在差异。粤港澳和长三角地区、京津冀地区不一样的地方是，没有一个强大到类似上海和北京这样的核心城市，粤港澳大湾区很有可能是多中心发展，几个核心城市齐头并进，市场化的竞争较为充分，比如说这些核心城市各自找准自己的发展定位，香港是金融中心、广州是政治文化中心，深圳则是科技创新中心，这种城市竞合关系可能让粤港澳大湾区更有活力。但是要解决区域城市之间的合理分工和资源优化配置，需要一个超城市机构来做好顶层设计和执行，否则几个城市各自为政，单打独斗，会阻碍湾区经济的发展。

（二）基础设施亟待一体化对接

大湾区城市群发展规划首先要处理好香港、广州和深圳三个城市功能定位和相互关系，以及区内相关基础设施（例如机场、港口等）的定位、配套和协调，避免重复建设和恶性竞争。比如说深圳湾大桥和珠港澳大桥，为粤港澳大湾区的经济发展提供了便利，但是也存在一些问题，深圳湾大桥经常拥堵，由于涉及多方政府和利益主体，因此决策尤为困难。在未来，粤港澳大湾区不论是高铁、机场还是其他重大项目，都不能仅考虑跨境的问题，而要综合考虑城市内交通体系的一体化建设，以全局的、系统的眼光，站在交通大系统的角度统一规划。

（三）粤港澳大湾区亟待融合发展

粤港澳大湾区涉及多个城市和地区，行政壁垒和地区融合之间的矛盾也备受关注。每个城市的差异巨大，好的方面可以优势互补，垂直化分工，不好的方面是很难一体化，人流、物流、资金流、信息流都不畅通。社会融合比经济融合更难，比如说港澳居民在内地生活的国民待遇问题，养老和教育很难与内地体系对接。

（四）产业高端化需要时日

产业结构调整比较困难，过去广东省是以加工制造业为主，对环境污染较为严重，现在要转变高端制造业，需要科技创新的支持，高端服务业也不是一蹴而就的，需要假以时日。因此，必须考虑粤港澳大湾区城市群的空间结构和产业布局的协调。

（五）生态环境与社会发展制约经济发展

循环经济和可持续发展成为粤港澳大湾区发展中需要重视的问题。世界知名湾区经济都是宜居宜业，环境优美，引领新经济形态发展的区域。粤港澳大湾区建设中，生态环境和社会发展方面的合作比经济层面的合作更加困难。从生态环境看，粤港澳大湾区是一个完整的系统，在经济建设过程中必须重视生态安全和生态环境。在社会发展方面，香港和澳门的社会发展水平高于广东，如何协调和平衡港澳和内地的关系就是摆在我们面前的问题，比如说港澳企业在内地的国民待遇问题，以及港澳人士在内地生活的国民待遇问题，以及内地人士赴港澳工作和生活的制度性障碍等，这些问题都亟需解决。

粤港澳大湾区经济发展的建议

（一）各地要发挥各自优势，进行优势集聚，形成优势互补的产业分工体系

香港贸易、航运、金融和专业服务等优势产业需要与珠三角的制造业对接起来，形成优势互补的产业分工格局。比如说创新发展已成为全球趋势，深圳具备成为全球创科中心的潜质，香港金融和现代服务业发达，珠三角地区其他城市以高端制造、智能制造、系列制造闻名，粤港澳大湾区有望成为未来的全球创新、现代服务、优质资源集聚地。创新科技的发展必须依赖产业支撑，香港的创科产业还未生根，发展必须借助深圳的创科产业，发挥集聚效应。2017年初，落马洲河套地区的创新及科技园落成，就是互利互惠的平台，一方面为港人提供创科平台，另一方面为深圳

高科技企业提供专业人才，助其打入国际市场。只有通过香港的科研能力、国际化水平等优势与珠三角已成规模的产业对接，形成粤港澳大湾区产业链条，才能带动香港科创产业发展。

（二）中央需设立统筹协调机制，通过全局规划粤港澳地区的长远发展

粤港澳大湾区的合作需要成立一个粤港澳大湾区发展合作委员会，这个合作委员会要取代三地政府的一些职能，创新区域合作的体制机制，让商品流、资本流、技术流、人才流和信息流等要素在大湾区有序地流动起来，实现资源的高效配置，推动贸易投资便利化，降低交易成本。比如说构建全球性的高端人才、高端资源要素、高端市场的平台；又如建设基础设施的互联互通、资金的融通、贸易的畅通等。还应成立城市群层面的规划委员会，明确各城市的功能及地位，推进城市间的分工合作。

（三）培育利益共享的机制

粤港澳大湾区城市群规划必然会涉及利益共享、分配和补偿等问题，因此要形成区域合作共识，培育利益共享理念，建立区域合作的补偿机制、分配机制，解决区域利益分配协调问题。比如，深圳、广州、珠海这三个城市在粤港澳大湾区中将发挥核心作用，带动其他周边城市的发展，形成稳定的三角结构。以广州为核心带动佛山、肇庆的发展，以珠海为核心带动中山、江门的发展，以深圳为核心带动惠州、东莞的发展，再插上香港、澳门的两张翅膀，粤港澳大湾区一定能腾空而起，超过东京湾区和旧金山湾区，和纽约湾区相抗衡。

（四）粤港澳大湾区吸取各大湾区建设的创新经验，以创新为核心带动湾区经济发展

东京湾区的制造创新能力、旧金山湾区的科技创新能力、纽约湾区的金融创新能力，如果能把这三个创新能力聚集起来，粤港澳大湾区将成为世界上最具有竞争力的湾区。科技创新离不开研发能力、科技金融、开放生态、现代制造业等创新资源要素的全方位支持，科技湾区这座“创新熔炉”只有汇聚各种要素才能产生集聚效应，助力产业升级，为本地区、本国科技产业发展输送源源不断的动力。国家应该出台一些政策，把粤港澳大湾区打造成全球区域创新中心，鼓励中国企业从这个桥头堡“走出去”，也鼓励国外企业在粤港澳中心设立区域中心来辐射中国市场。比如说建立粤港澳大湾区创新合作机制，共同制定粤港澳三地创新政策，发挥香港的中介桥梁作用，为创新产业牵线搭桥，引进高端人才，建设全球创新人才“栖息地”，大力发展金融创新产业，为创新创业提供资金支持。

（五）全面对接国家“一带一路”战略，发挥自贸区的示范作用，把粤港澳大湾区建设成为“一带一路”的国际运营中心

粤港澳大湾区应充分发挥区位优势，成为“一带一路”的桥头堡，加强与东盟国家的经贸合作，按照错位发展、优势互补、互利共赢的原则，结合沿线国家的发

展需要，推动优势产业赴沿线国家的投资合作，实现粤港澳大湾区的产业结构调整升级。面向“一带一路”沿线国家或地区，进一步发挥广州南沙自贸区、深圳前海蛇口自贸区和珠海横琴自贸区的示范带动作用，深化与“一带一路”沿线国家的投资贸易便利化合作。强化自贸区的国际贸易功能集聚，加快高端航运服务、商贸服务和金融服务等业态的集聚，服务粤港澳大湾区的产业转型升级，辐射带动周边区域协同发展，把粤港澳大湾区建设成为“一带一路”的国际运营中心。

粤港澳大湾区城市群发展路向选的维度分析

丘杉

《广东社会科学》2017-04

在十二届全国人大五次会议上，李克强总理在政府工作报告中提出，要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群（以下简称大湾区）发展规划。适逢香港回归 20 周年临近，大湾区概念即刻引起了各界共同关注，成为热门话题。目前，大湾区的研究从历史传统、制度设计、社会建构、发展动能、行政边界、贸易政治化大视野综合分析的并不多，对未来大湾区应如何设定框架、确定路向、起梁立柱的建言也少见。鉴于此，本文拟从四个维度择要对其路向设定作出分析，以期厘清未来发展方向。

一、长效合作机制的维度

区域合作机制是规范和约束区内交往方式的准则，它的生成是一个动态无意识自发演进和有意识人为设计的双向演进的统一过程。在改革开放近 40 年的时间里，粤港澳进行了具有国际性影响的区域整合，其合作机制尽管在框架和内容不断发生着变化，但一直都是在相应的规范和约束中行进的，由市场力量和政府力量进行双向塑造。主要有如下三种：

“前店后厂”。这是由市场力量推动的合作机制，适用的时间也是最长的，改革开放刚开始就出现，在香港回归后继续有过鼎盛阶段，不过现在走向式微。“前店后厂”顺应了全球产业转移趋势，充分利用内地丰富劳动力进行代工生产，以“来料加工”方式参与国际竞争，但在劳动力、土地和环境成本不断上升的情况下，其竞争优势难以为继。

“CEPA”。这是由政府力量推动的合作机制。中央政府和港澳之间订立准入性商业合约，广东在其中以更低门槛对港澳开放市场，通过对等市场开放和税务减免，实现外部性问题内部化。我们知道，外部性问题内部化是制度最根本的一项功能，决定着制度的效率，程度越高就越有效率。CEPA 从理论上是开放型比较强的制度框架设计，但存在条文不明确、信息不透明、实际开放程度低于文本开放程度、审批程序烦琐等问题。所以实行了多年，许多本应该开放的领域仍存在着经营时间、资本总量的限制，处在开放和禁止之间。国家各部委的规章制度，因采用的具体标准不同，存在一定程度上的不兼容。这些都令到 CEPA 的市场内部化进程出现干扰，虽

然不断推出补充协议，但香港投资者在内地投资部分行业门槛仍然很高，很多服务业都无法达到要求，产生“大门开、小门不开”，“小门开了还有玻璃门”等的制度执行变异。

“服务贸易自由化”。这是有改革力度的合作机制。内地大胆引入负面清单、准入前国民待遇两个制度，推动双向开放准入，以期在服务领域实现与港澳的市场内部化。然而，每项制度安排都内在地联结着其他制度安排，共同“镶嵌”在制度结构中，所以一项制度的效率还取决于其他制度安排实现它们的完善程度。在市场经济中，既要建立与市场经济制度相耦合的正式制度，又要培育与市场经济制度相耦合的非正式制度。由于负面清单这种市场管理模式要求市场在资源配置中起决定性作用，政府的简政放权就成为必须，否则，香港、澳门服务业率先进入内地市场就不能真正落地。现实的情况也印证了这一点，即使广东在努力推进服务贸易自由化，各政府管理部门在“正面清单”的界定也存在着困难，“负面清单”管理成效待展。

原有机制的共同内核是降成本、降关税和降门槛，虽然它们在实施过程中或多或少推动了区域整合，促进了粤港澳一体化进程，但是如果作为长效机制，并没有达到最优要求。合作费用过高，成效不能持续要被更为有效的合作机制所替代。

从全球范围来看，降成本、降税和降门槛的合作，已经被以“互联互通”为主的合作在成效上超越。“互联互通”是全球化的新方向，也是大区域次区域合作的新方向。美国学者康纳在《超级版图》一书中提出，从过去 5000 年的人类文明发展看，人类的文明必然是全球互联文明。全球化并未进入深水区，与之相反，全球化正在进入超级全球化阶段，一幅全世界范围内互联互通的超级版图正在形成。他说：“一个国家重要性的根本决定因素不是其地理位置或人口规模，而是其互联互通程度，即在地理互联、经济互联、数字互联层面上是否深度参与全球资源、资本、数据、人才和其他有价值的资产流。“在全球网络中，城市按照其影响力排名，而不是土地面积大小，全球化城市能够吸引资本和技术，城市内部多元开放，此外这些城市也可以实现与其他重要城市的无缝连接。……换言之，互联互通的重要性超过规模，甚至超过主权。”“世界经济论坛和贝恩咨询共同展开的一项研究表明，供应链的顺畅衔接将可能令全球 GDP 增长 5%，而落实现存所有世贸协议仅能让 GDP 增长 1%。”

大湾区要跟进这个新方向，今后要以“互联互通”的理念重建长效机制，以“通”为基准点和定盘器，推动珠三角和港澳的合作。未来的合作框架应以问题导向，不再从市场开放合约出发，而是从现实出发，解开阻塞，打通血脉，并为此做出相应的制度性互动安排。根据这个方向，大湾区内部要以港珠澳大桥建成通车为契机，打造立体交通联通网络。推进基础设施如铁路、公路、隧道、大洋航线、网络电缆和电网道路网络、机场、港口等的互联，不断提升连接效能；同时要重点关注软联通，推进医疗、教育、环保等具体领域的互联互通。更要以制度文化对接保障硬件畅通，避免各类互联通道运送的乏力、失调、缺位、变形。要以完善的多层次和合

作机制确保湾区经贸实力和文化软实力双重提高；外部则要重点瞄准全球供应链角力，向外部拓展资源、生产、服务、消费的连接，连通世界各个市场网络节点。

二、国家功能的维度

在发挥港澳独特优势的同时，又助力将更多的国家发展功能输送香港，进一步提升其在国家经济发展和对外开放中的地位与功能，这是大湾区建设的战略要义之一。

根据发展经济学理论，一般而言，国家功能汇聚越多，区域发展动能就会越充足。回归后，由于“一国两制”“高度自治”，港澳拥有完整的发展自主权，国家发展功能（包括发展理念、政策和国家创造的市场空间）导入就不能用行政手段。在这种情况下，捕捉国家发展机会和动能有赖于内部的主动性，在这个方面，香港多年来做了一些努力，但显然没有完全达到要求。如今香港的发展相对不充分已经比较明显，虽然人均GDP指标可以跻身高收入经济体行列，而且失业率比许多国家都低，但它的发展结构不均衡、新产业发展空间明显不足，资本扩张的通道众多，而人的发展通道相当狭窄；资本抓住了内地的巨大机会，而其他要素，包括人力资源并没有融入国家发展大潮；第二产业的空心化、高级专业岗位外流导致社会分化、青年迷茫，贫困线以下人口所占比例有增无减。如果跟相邻城市一比，相对不发展也就变得更明显：回归后香港年均增长率长期不到广东的一半，有时甚至只是深圳、广州的1/3。香港原来是最初的粤港澳合作中的主导者，产业集结的出发点，但随着增长速度高低差异效用长期累积，广州、深圳这些核心城市单个的经济实力已有接近和超越之势，更不用说广东珠三角总体。香港曾经的极化效用出现了慢慢减弱趋势，城市功能由过去的扩散，现在变成部分回流。

“尽管有些历史性的大都市以门户和商业见长、这些也仍然是成功的源泉，但其他城市已经成长为各种大规模的商品生产中心。”爱德华·格莱泽的这段话，仿佛是对香港和深圳、广州城市地位变化的专门描述。珠三角地区之所以相对发展快，原因是改革开放开拓不断有新开拓，国家发展理念和政策指引清晰，内地市场广阔回旋余地大。一言蔽之，除了自身努力，其总体吸纳的国家动能要比港澳更充足。

城市作为人类社会高级阶段的产物，也是存在景气周期的。艾伯特·赫希曼就认为：“由于技术进步和劳动生产率的提高，人类的生产活动会创造出一定的剩余，从而使各类组织都程度不同地具备了承载低效运行的能力，因而，绩效衰减迟早会发生，经济“松弛”会不期而至。所谓的“松弛”就像一只稍许泄气的氢球，固然是瘪了些（这个“瘪”字，是体现“松弛”一词的最准确、最形象的字眼），但照样能在空中飞翔，只是高度和速度（即经济绩效）不如以前罢了。要想使氢球恢复往日的“雄风”，就要再注入些气体，使之再度滚圆而飞舞起来。据此判断，香港正处在周期中的“衰减”和“松弛”阶段。香港作为工业接单城市已经临近终结，主体功能早就需要被替代，但由于过度相信市场，政府没有出台有效的引导政策和产业

护持措施，投资偏好让资本抛弃实业，也使技术创新难于演化为高科技产业。投资长期集中涌入更为传统的稳定增长的贸易和航运物流业，或者暴利刺激的金融证券和房地产。未能和曾经的亚洲四小龙的韩国、新加坡一样实现机构优化转型，实体产业长期处于空心状态，新产业没能填补上来。今后要摆脱这种发展困局，除了自身需要培育新的动能，香港尤其迫切需要更主动地融入到与大珠三角、与内地共同发展的大蓝图中。

未来大湾区要以国家功能输港的维度进行框架设定。以创新、协调、绿色、开放和共享新发展理念作遵循，让港澳融入其中，使之爬坡过坎，实现动能转换；同时将珠三角作为端口，对接内地发展理念，让港澳搭上内地发展的快车，抓住新的机遇，将经济合作提升到新的层次的同时，实现港澳这两个特别行政区的二次跨越。

落实“五大发展”新理念，大湾区首先要突出创新发展，全力推动科技创新的资源互补。粤港澳曾经有过共同创新发展的机会。本世纪初，广东曾建议由香港提供资金、技术联合发展高科技，甚至希望香港主导，高交会由香港牵头在深圳举办，但意见没有被接纳，因为当时香港还有工业接单的优势，并没有感到创新的紧迫性。结果广东只好单独办，幸好历经艰难后现在科技产业已经能够成为其发展的重要推动器，并且已经将风险投资市场顺便也做起来了，尤其是深圳，快速成长为国家最重要的创新中心，在电子信息、无人机技术、激光显示等多个新兴科技领域崭露头角，成为各类风险资本趋之若鹜之地。反观香港，高科技则长期停留在原来的阶段，并没有延长出来。科技创新产业于2010年至2014年的经济贡献，长期只占GDP的0.7%，文化创意产业同期的经济贡献从4.5%仅增加到5%。

历史的进程或许是无情的，香港不融入的结果或将是既没有创新产业，也可能要失去创新金融。而实际上香港还是拥有巨大的创新发展条件，尤其在风险资本、科技能力、制度平台、人才吸纳等方面。比如香港可以为珠三角高科技产品的市场国际准入提供支持；香港的国际营商环境和人才募集能力，可以帮助珠三角汇聚创新型一流国际化人才；香港的金融证券市场、风险资本融资能力可以为珠三角的创新发展提供血液。所以，只要调整心态，和珠三角联合起来共同创新，香港和深圳广州珠联璧合，推动创新和消费场所接近、推动服务和咨询同时发生，就可以推动大珠三角成为具有强大竞争力的国际创新中心，推动香港自身的产业机构不断优化。

当然，除了创新发展的对接，其它四个发展的对接也是提升港澳的发展空间的必须。限于篇幅，在此不作详论。

三、“一带一路”的维度

“一带一路”是中国向世界提出的最重要合作设想，也是迄今受到最广泛欢迎的国际公共产品。目前国内几乎每个城市群都在争取成为“一带一路”的供应链枢纽。多中心且相互竞争是好事。新加坡原总理李光耀曾经说过：“美国竞争力的另一来源，是有许多遍布全国各地并相互竞争的卓越中心。东岸有波士顿、纽约、华盛

顿；西岸有伯克利、旧金山；中部有芝加哥和德克萨斯。这些中心十分多元化并不会相互挑战，不会墨守成规”。

大湾区有能力成为“一带一路”最重要的门户枢纽。因为根据投资总部理论，大区域合作，尤其是远距离合作，必须依托社会基础设施完善总部，这些总部所汇聚的产业在国际价值链中的地位越高，在全球拔河博弈中所向披靡的可能性就越大。而总部又总是聚集在离覆盖市场最近的城市。比如，美国对南美的投资总部就集中在迈阿密。大湾区是我国城市群最靠近沿线市场的地理节点，基础设施最便利、供应链网络极其发达，而且在电子、建筑、能源、金融、电讯等行业处于国内领先地位，与其他国内地区相比，国际价值链中处于相对较高的地位，特别是有港澳两个自由港和自由贸易试验区（广东）前海、南沙、横琴片区，国际规则和制度接轨程度在国内也是最高的。

“一带一路”已经是全球大潮，大湾区要以此为趋。今后要以进行框架设定，力争成为其供应链的枢纽和价值创造的卓越中心。未来要围绕“一带一路”全力冲刺的国际合作拼图，搭建与沿线国家的超级网络。要针对性发展总部分区，要做到“一带一路”相关的任何一种全球流动都可以在大湾区找到对应的实体自由贸易区。大湾区总部辐射半径要延展至东南亚、东南亚和中东、非洲等海上丝路沿线区域，这种目标要求是比较高的。实际上，前期港澳和珠三角都已经全力投入“一带一路”，比如香港提出要做“超级联系人”，启动了许多相应项目。但从区域合作角度看，各自的努力仍有分散和重复建设之忧虑。香港要单独做成超级联系人比较难，它所依靠的通道城市功能，因为长三角港口群、珠三角港口群群雄并起，超然地位并非不可动摇，但如果选择和珠三角的深圳、广州等城市联手就可以相得益彰，携手深化与沿线国家基础设施互联互通及经贸合作对大家都是有利的。

为此大湾区要形成合力，围绕“一带一路”落地生根、深耕细作、持久发展，携手在沿线国际布点。一方面共同联合搞投资项目，搞大型基建、专属园区，推动能源、产能走出去；另一方面携手跟住“项目和资金”走，共同盯住六大通道建设，与相关中央部委签署《合作备忘录》，盯住大型央企已经推出大项目，为这些企业巨大沿线投资做侧翼。在大型项目上下游、产业集群、生产服务、项目分包、监理上觅得商机。合作推进关键的标志性工程，力争尽早开花结果；共同发展针对沿线国的伊斯兰金融。“一带一路”有很长一段是伊斯兰地区，伊斯兰地区对融资和资本市场运作有些特别的规定。可以共同发行伊斯兰债券，拓展伊斯兰金融业务；有些沿线发展中国家市场机制有待完善，大湾区各方可以联手先帮助它们确立运营标准，进而得取市场准入资格；共同在南亚印度、中东和北非建构地方设立经贸办事处，减少沿线重复布点，节约成本；共同进行基建投资和产能拓展。

四、大城市群的维度

大湾区本身就是以城市群为骨架的，打造世界级城市群是既定目标。成为世界

级城市群意味着未来大湾区将不仅是众多国际机构的所在地，还是各类专业性组织和工业企业总部所在地；不仅拥有大型的国际海港、大型国际航空港，还集中拥有大型医院，大学、科研机构、国家图书馆和博物馆，是国家最主要的金融和财政中心、信息汇集和传播的中心，同时也是相当比例的富裕阶层人口聚集之地。

当今世界，大城市群是一个发展结果，也是支撑发展的选项。帕拉格·康纳说：“城市是文明体系集合中的突出部分，城市越是归属于世界，就越可按全球模式重新配置基础设施和分配资源。如今世界上排名前20的富裕城市已经打造出基于资本、人才和服务的超级体系；全世界75%的大企业都位于这些城市，这些大企业会反过来加大城市投资并增强城市间的互联程度。

大城市群发展趋势揭示，城际之间划分不是未来，城际连成一片是未来。全球迅速增长的供应链将城市之间紧密链接，而供应链链接要求打破行政区划界限，正如人们去到旧金山湾区，一般感觉不到旧金山、帕罗奥图、山景城、圣何塞、奥克兰、伯克利之间的行政边界。

内部行政边界模糊，有利于培育利益共享的产业价值链。可以促进生产要素的高效流转和集约配置。各种产业和经济活动在空间上集中产生的经济效果以及吸引经济活动向一定地区靠近的向心力，是导致城市形成和不断扩大的基本因素。集聚效应是一种常见的经济现象，如产业的集聚效应，最典型的例子当数美国硅谷，聚集了几十家全球IT巨头和数不清的中小型高科技公司。国内的例子也不少见，在浙江，诸如小家电、制鞋、制衣、制扣、打火机等行业都各自聚集在特定的地区，形成一种地区集中化的制造业布局。城市群内部行政边界模糊化，也是优质生活圈建设必要条件。美国著名城市理论家刘易斯·芒福德认为：“城市最终的任务是促进人们自觉地参加宇宙和历史的进程。——通过感情上的交流，理性上的传递和技术上的具体熟练，尤其是，通过激动人心的表演，从而扩大生活的各个方面的范围，这一直是历史上城市的最高职责。它将成为城市连续存在的理由。”

回应大城市群内部行政边界模糊化的全球大趋势，大湾区未来要以削减城市边界、极度便利的通关安排为方向，以“城市，让生活更美好”的原则消除城市有形和无形的隔阂，逐步使大湾区城市群切实连城一片。要实现人、财物的跨境流动自由、方便、快捷。按照无边界的要求，在法律监管、信息沟通、税收政策、市场自由度、金融环境实现对接，建设平层城市网路，改变排队吃饭等级制度。这里必须明确，大湾区城市群边界消失过程中首先必须保证“一国两制”的完整落实，适度把握进程和节奏，这个过程比较漫长，并不是近期就要完成；同时在城市边界消失的过程中，湾区内的各城市单元必须定位清晰，合理分工，功能匹配，优势互补。避免出现中心服务厚度分散情况，更好提升城市设施功能共建共享程度。

当前，新的文化工业正成为全球城市发展的新动力和创新方向。新一波的城市创新表现为艺术与技术的结合，以互联网技术为物质基础，以新的含有附加价值的

服务业为支撑，以优质生活圈为目标。顺应这个趋势，大湾区未来要强调城市与人，城市与自然，人与人，人与自然的和谐共生。一方面要将城市技术、智能创新的功能进行功能提升，突出产业的集聚效用，使产业迈向复杂生产层次，从粗加工升级到高级制造，然后进入高级服务领域；另一方面又要突出城市群的社会属性，将主要的精力放在社会文化和环境等领域，放在教育、文化、医疗、养老、环保、新能源上面，由此形成经济和社会融合、人和自然和谐相处、文化多元交往的城市框架，努力提升大湾区的现代性和活力。

粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和现实挑战

蔡赤萌

《广东社会科学》2017-04

在香港回归 20 周年之际，粤港澳大湾区城市群建设引发内地及港澳各界的高度关注。2016 年 12 月，国家发展改革委提出 2017 年启动珠三角湾区等跨省域城市群规划编制，将香港、澳门和珠三角 9 市（广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州、肇庆）作为一个整体来规划，建立和保持湾区城市群之间合理的协作分工关系；规划由国家发展改革委牵头，会同广东及港澳地区共同编制。2017 年 3 月，李克强总理在政府工作报告中指出：“要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能”。这标志着如何建立和保持“两制”下不同城市间的合理协作分工关系的探索，不仅上升到国家战略规划层面，也已列入国家年度工作。随着粤港澳大湾区城市群规划的研究制定，粤港澳合作将进入新的阶段，从过去的跨境产业合作、以区域政府间合作为主的模式，转向有国家规划目标引导的跨境协同发展与跨境区域治理。7 月 1 日，在国家主席的见证下，国家发展改革委及粤港澳四方在港签署了《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》（简称《大湾区框架协议》），明确了合作宗旨、合作目标、合作原则与重点合作领域，并确定协调及实施的体制机制安排，显示大湾区城市群规划已取得重要的阶段性成果，迈出协同发展坚实的一步，标志着粤港澳大湾区建设全面启动。

观察、研究和建设粤港澳大湾区，需要以更宽的视野，从国际、国家及区域多维度审视和谋划。《大湾区框架协议》第一段开宗明义明确大湾区建设的目的是“为充分发挥粤港澳地区的综合优势，深化粤港澳合作，推进粤港澳大湾区建设，高水平参与国际合作，提升在国家经济发展和全方位开放中的引领作用，为港澳发展注入新动能，保持港澳长期繁荣稳定”。也就是说，粤港澳大湾区未来发展目标与方向，不仅仅是量上的追赶与扩张，也不仅仅大湾区本身的持续发展，同时还应该结合国家发展战略功能，瞄准国际一流水平，在对标世界顶级湾区、打造世界级城市群的同时，力求在助力国家战略功能实现、探索解决港澳深层次发展问题上有所突破。

一、粤港澳大湾区城市群建设承载着国家多重战略功能

共建粤港澳大湾区世界级城市群，是在国家特定发展条件下的时代任务，有着重要的战略意义。它既是粤港澳区域经济社会文化自身发展的内在需要，也是国家区域发展战略的重要构成与动力支撑点，承载着辐射带动泛珠三角区域合作发展的战略功能；同时，也是国家借助港澳国际窗口实施开放型经济新体制的重要探索，是建设“一带一路”战略枢纽、构建“走出去”“引进来”双向平台的重要区域支点；此外，也是构建港澳经济长远发展动力，成功实践“一国两制”、达致港澳长远繁荣稳定和凝聚港澳向心力的重要措施。

（一）国家探索区域发展战略、提升区域发展新动能的重要实践

以城市群形式重构区域发展蓝图，是近年来国家区域发展战略的重要形式，是消除行政区划障碍、解决区域进一步融合发展瓶颈的有效方式。当今世界区域竞争一大特征，并非国与国、区域与区域竞争，更多的则是城市群和都市圈的竞争。党的“十八大”明确提出，到2020年基本形成区域协调发展机制。近年来，国家依托城市群规划、城镇化发展拉动区域经济的发展进一步推进，长三角城市群、京津冀城市群等规划相继完成，2017年启动粤港澳大湾区城市群等12个城市群规划，国家区域经济发展的版图已基本完善，形成19个城市群。一方面，随着西部开发、东北振兴、中部崛起、东部率先的区域发展总体战略的深入实施，以及“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大区域战略的全力推进，以重点经济区、城市群等为支撑，以主要发展轴带为骨干，连接东中西贯通南北方的多中心网络化的区域格局正加快形成，区域发展空间布局逐步优化，区域协作互动性明显增强，对经济持续稳定增长发挥良好贡献；但另一方面，区域发展长期存在的一些突出问题并没有得到有效遏制，区域分化和无序开发局面日趋固化，越来越多的跨区域问题成为制约区域发展的关键因素，区域协同治理将成为今后很长一段时期我国区域发展的核心战略任务。因此，新时期我国区域经济发展的重要战略任务，是要打破行政壁垒，协同推进基础设施互联互通、城市建设协调共进、产业体系协同提升、市场要素对接对流、生态环境联防联控等，促进区域深度融合。此外，要做强优势区域的长项，提升优势区域整体实力和竞争力；扶持问题区域的发展，增强其自我发展能力和可持续发展能力；同时实现区域协调互动与对外开放相互促进相互支撑。

珠三角一直是支撑中国经济的核心区域之一，与长三角、京津冀一起，承载着国家区域发展战略的核心功能与引领作用：建设成为世界级城市，提高其对我国参与国际合作与竞争的引领支撑作用；抢占国际竞争的制高点，建设成为增强国家国际竞争力和影响力的引领性区域；建设成为提升国家实力、辐射带动周边发展引领性区域。目前珠三角与港澳已经形成唇齿相依的密切关系，粤港澳大湾区30多年来的经济迅速发展自然形成了相对合理的分工，城市特色明显。随着港珠澳大桥、广深港高速铁路、莲塘口岸即将相继落成，由香港出发，大概1.5小时以内的车程便可抵达近七成的大湾区城市，2.5小时内则几乎可抵达所有大湾区城市。粤港澳大湾

区的人口达 6, 600 多万, 经济总量达 1 万多亿美元, 消费市场达 2 万亿元人民币, 区内拥有完整的产业体系, 包括金融业、专业服务、商业贸易、港口及航运、高新科技、旅游业、工业和农业等。无论是从国家战略层面还是广东自身发展, 无论是面向世界竞争还是面向国内城市群竞争, 粤港澳三地都有着共同的发展问题、三地经济都面临着各自的转型需求, 具有加强交流、协调、合作的基础条件和需求诱因, 需要作为一个整体来进行规划与引导。

与以往粤港澳区域合作不同的是, 正在研究制定中的粤港澳大湾区城市群规划, 突出了多个含义: 一是强调湾区经济, 二是城市群建设, 要以更大的格局来整体设计与谋划。湾区是当今国际经济版图的重要亮点, 湾区经济具有开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚效应、发达的国际交往网络, 是世界一流城市的显著标志。国际四大湾区包括纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区和洛杉矶湾区。国际一流湾区有以下多个特点, 即经济高速发展、创新资源集聚、生活环境优质、交通设施完善、区域发展功能明确等。而世界一流的城市群, 一般具有高度开放、创新引领、宜居乐业以及区域协调等特征, 此外还需要有世界级城市, 通常都有一个全球创新、金融中心, 同时还要有广阔的腹地 and 大规模的人口集聚。粤港澳大湾区城市群的目标, 不仅仅是世界级湾区, 也要打造世界一流城市群。从地域范围看, 大湾区只是将广东省最具竞争力的核心区域(珠三角 9 市)包含进来, 再加上实行“两制”的港澳两个特别行政区, 也即“大珠三角”范围。就目标内容讲, 是要“努力将粤港澳大湾区建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈和内地与港澳深度合作的示范区, 携手打造国际一流湾区和世界级城市群”。既包括经济发展目标, 也包含优质生活圈等社会发展内涵, 同时为避免同质化竞争, 在合作目标上明确粤港澳各自的总体定位。

在区域战略层面, 打造粤港澳大湾区世界级城市群的另一层战略价值, 是要发挥好高端区域在国家发展中的引领区域功能, 提升大湾区在泛珠三角地区发展中的辐射带动作用, 并向中南、西南延伸, 形成辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带, 2016 年 3 月, 国务院发布的《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见(国发〔2016〕18 号)》(简称《意见》), 是将泛珠合作纳入国家“十三五”规划纲要后的实施意见。《意见》将泛珠三角区域定位为“全国改革开放先行区、全国经济发展重要引擎、‘一带一路’建设重要区域和生态文明建设先行先试区”。《意见》明确提出, 泛珠三角区域要“充分发挥广州、深圳在管理创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面的辐射带动和示范作用, 与港澳共同打造粤港澳大湾区, 建设世界级城市群。构建以粤港澳大湾区为龙头, 以珠江—西江经济带为腹地, 带动中南、西南地区发展, 辐射东南亚、南亚的重要经济支撑带”。而要发挥此功能, 首先需要在泛珠最具竞争力的核心区——广东珠三角及港澳地区, 打造成具有竞争优势的战略高地与优质要素集聚高端平台, 加快推动向泛珠三角产业梯度转移, 从而为增强整个泛珠的经济辐

射能力奠定基础。

（二）国家应对新时期发展挑战的战略选择

谋划粤港澳大湾区城市群建设，并非是大珠三角合作简单的升级版，而是要站在新的时代背景和国家发展战略需求对区域进行整体规划，需要有全新的理念、全新的思维。大湾区建设应承载国家应对新时期发展挑战的战略功能，率先利用好外部市场和资源，提升中国在全球价值链中的地位，为经济持续增长积累新动能。

1. 中国经济转型迫切需要创新型发展模式，改变“脱实向虚”状况，攻克中等收入陷阱

2017年是“十三五”规划实施第二年，处于艰巨的调结构、产业优化升级的攻坚期，面临去产能、去库存、去杠杆的严峻挑战，而去杠杆实际成效主要取决于产业结构调整突破。中国经济面临的困难与挑战是：

一是宏观的投资收益下降较快，需要优化增长动能。当前中国经济资本积累到了临界点，边际收益接近于零，显示技术进步尚未转型为主要新动能。中国经济增长模式仍属于数量型增长，主要依靠资本和劳动的投入驱动，而非通过提高技术水平来驱动增长的效率型增长。技术从广义讲，既包括了狭义技术例如互联网、大数据等，也包括了制度创新等因素。未来将更多地依靠创新驱动，实现经济提质增效及提升增长动能。

二是经济结构出现“脱实向虚”趋势，产业结构统计上出现“转型”但未有实际“升级”。国际金融危机之后，我国产业结构变化非常明显。2013年，服务业比重达到45.7%，第一次超过第二产业44.0%；2015年服务业比重超过50%，达到50.2%，成为占比最大的产业。但房价过快上涨、货币超发，推动综合运营成本高企，实体经济乏力，资产价格抬升过快，形成“脱实向虚”，进一步抵消了经济结构调整的实效。一方面，大量资金进入房地产、金融等虚拟经济领域，另一方面，以制造业为代表的实体经济成本升高、利润下降、杠杆率提升，遇到很大困难，这种“脱实向虚”问题表明，实体经济供给与金融供给之间、实体经济供给与房地产供给之间存在着严重的结构性失衡。经济结构“脱实向虚”趋势、虚拟经济自我循环与实体经济脱离问题，直接影响了经济的健康增长和可持续发展。2017年国家经济工作部署中的一个重要任务，是要“大力振兴实体经济、培育壮大经济新动能”。促进生产性服务业与制造业结合，发挥好实体经济在经济转型、产业升级与供给侧结构性改革中的重要作用。制造业发展的未来方向，是制造业信息化和制造业服务化。制造业向服务型制造转型，可以摆脱对资源、能源等要素投入的依赖，减轻对环境的污染，同时能够更好的满足用户需求、增加附加价值、提高综合竞争力。

三是攻克“中等收入陷阱”需要突破“技术陷阱”。“技术陷阱”是“中等收入陷阱”的表现之一，其解决需要靠技术创新和资本市场创新共同发力。既需要在技术上有重大突破，拥有尖端的科研和技术人才，有鼓励人才脱颖而出的机制，此外

技术创新还必须同资本市场创新相结合。而大湾区内部的优势整合，正好具备这一条件，有望为国家跨越“中等收入陷阱”探索示范效应。粤港澳大湾区合作重点领域之一，是要打造国际科技创新中心，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。推进粤港澳三地经济转型升级，从过去的“前店后厂”合作模式向协同发展转变，从单向的技术引进向协同创新转变，建设成为科技产业的创新中心、国际开放合作的枢纽与样板。

2. 创新国际化模式，在高点突破，应对全球化挑战

目前，中国产业发展在全球化过程中面临诸多挑战，迫切需要创新国际化模式积极应对，需要利用港澳国际化窗口优势主动对接国际化，依托创新驱动发展对标国际一流湾区做好示范角色。一方面，全球化遭遇欧美重大阻力，中高端制造业向发达国家回流，同时低端产业向周边低成本国家转移；另一方面，产业发展又面临着供给侧成本上升、资源环境约束增强、需求端消费升级等多重挑战，需要通过创新驱动产业转型升级、提质增效，迈向中高端水平，有效破解当前的发展困局。在这个大趋势中，中国需要发展的是高端制造业、先进制造业，需要优化区域合作创新发展模式，构建国际化、开放型区域创新体系。尽管我国产业基本具备迈向中高端的条件，例如拥有比较完整的产业体系，科技人力资源丰富，市场需求规模庞大，此外政府政策支持框架基本形成，创新驱动发展战略、中国制造 2025、“互联网+”行动计划等政策都有力支持了产业迈向中高端，但尚未形成具有全球影响力、与国际接轨的高端科技要素集聚平台，需要打造高度国际化的综合营商环境，提升整个社会的治理水平。而在这个过程中，具有高度国际化优势的港澳特区，可以在大湾区建设中发挥特殊的对外开放平台功能，推动大湾区在国家高水平参与国际合作中发挥示范带头作用。

珠三角区域合作，从原来广东境内珠三角城市群合作，到今天以新理念新思维共同规划粤港澳大湾区城市群，打破了原有行政区划上的“两制”界限，是推进珠三角区域发展模式上的一个突破。其重要目标是要依照湾区内自然形成的经济基础，根据区域发展的总体目标，开展合理定位与有效合作，在更高层次上参与国际分工与竞争，对标国际先进制造，打造世界一流城市群。《大湾区框架协议》将“开放引领、创新驱动”作为大湾区建设五项合作原则之首，并根据粤港澳区域合作的基础、特色及发展目标，商定七大重点合作领域，具体包括：“推进基础设施互联互通、进一步提升市场一体化水平、打造国际科技创新中心、构建协同发展现代产业体系、共建宜居宜业宜游的优质生活圈、培育国际合作新优势、支持重大合作平台建设”，都力求更有效地形成合力，在高点突破，争取在全球产业链中占据有利地位。与以往珠江三角洲及泛珠三角区域等以内地区域发展为主的规划相比，大湾区以其全新的目标与内容重点，将提高其在全国经济开放与改革中的引领地位，以充分利用该区的优越地理位置、开放经济结构、高效资源分配及国际通讯与物流网络作为发展

的基石，推进全国经济向国际市场开放。而广东省则要依托制造业规模庞大、市场广阔，通过与香港合力发展创新型经济，着力实现自身发展的“双目标”——保持经济中高速增长和迈向中高端水平。

（三）对接国家“一带一路”战略构建国际化双向平台的重要支点

在全球经济一体化大趋势下，中国同国际社会的互联互通空前紧密，国内国际经济的联动效应渗透到经济发展的各个环节。与此同时，中国经济的比较优势正在发生深刻变化，需要调整经济结构，提高制造业水平，创新服务业，提升自身在全球价值链中的位置，面临着进一步融入和引领全球化的多重挑战期。需要通过整体方案和顶层设计，加快构建开放型经济新体制，优化对内对外开放布局，着力构建全方位、多层次的对外开放新格局，以开放促改革、促发展、促转型。习近平总书记2017年4月对广东工作做出批示，要求广东发展走在前列，“为全国推进供给侧结构性改革、实施创新驱动发展战略、构建开放型经济新体制提供支撑”（“三个支撑”）。构建开放型经济新体制，重点是要建立和形成市场配置资源新机制、经济运行管理新模式、全方位开放新格局、国际合作竞争的新优势，以国际化眼光来发展经济、完善制度，以全球视野配置资源，涉及到国民经济和社会发展各领域，并与生产力布局、空间格局、产业结构、生产方式紧密相关，是探索新模式、新路径、新体制的系统工程。而“一带一路”建设、粤港澳大湾区城市群建设和广东自贸试验区建设，正是广东加快构建开放型经济新体制的三大抓手。

粤港澳大湾区将成为中国参与全球竞争、建设世界级城市群的重要载体，未来重点提升中国在全球价值链中的地位。大湾区可凭借其特殊的历史文化、区位优势背景，以及国际金融、贸易、航运、信息、创新及科技中心等功能，发挥好“一带一路”21世纪海上丝绸之路的“新支点”功能。粤港澳共同开展国际产能合作和联手“走出去”，深化与“一带一路”沿线国家在基础设施互联互通、经贸、金融、生态环保及人文交流领域的合作，携手打造推进“一带一路”建设的重要支撑区。

二、促进粤港澳区域经济协同发展、重塑港澳新动能的契机

建设粤港澳大湾区也是丰富“一国两制”实践的重大安排。以国家战略方式重构区域发展蓝图，是深化粤港澳合作、推进区域协同发展的重要措施，也为香港再度重塑对外开放新功能带来新的契机。粤港澳大湾区的发展思路不仅仅是粤港澳合作的深化，而是要保持港澳长期繁荣稳定。要通过推进粤港澳大湾区建设，充分发挥粤港澳的综合优势，高水平参与国际合作，提升在国家经济发展和全方位开放中的引领作用；通过努力建设共同的目标——将粤港澳大湾区建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈和内地与港澳深度合作的示范区，携手打造国际一流湾区和世界级城市群，为港澳发展注入新动能。

目前，粤港澳区域经济深度合作面临着共同的发展需求与现实挑战。

（一）由市场推动的粤港澳地区经济合作潜能已经释放，需要新的制度红利予

以推进

广东珠三角一直是中国改革开放的前沿地区和先行先试的试验田，也是中国改革开放以来最早的经济引擎。改革开放以来近 40 年来，珠三角与港澳的经济联系不断深化，从要素互补推动的“前店后厂”式合作，过渡到逐步趋向融合的互动竞合关系。粤港澳大湾区城市各具特色，社会经济形态多元，既有很强的互补性，也存在很大的差异。大湾区包括港澳及珠三角 9 个城市，有“一国两制”下的香港、澳门两个特别行政区；有深圳、珠海两个经济特区；有南沙、前海蛇口和横琴 3 个自由贸易试验区，另外还有多个制造业发达的珠三角城市。其中，香港、广州、深圳都是超级大都市，呈现多极状态。因此，其他城市群存在的协同不足等问题，在大湾区更加突出。多年来由市场自发推进的要素合作潜能已经释放，未来深化合作，需要政府层面发力，一是进一步提升内地服务业开放的深度，二是拆除障碍深化合作的有形及无形藩篱，便利市场机制更好地配置区内资源；三是共同规划未来，引领发展方向。由于广东与港澳分属不同的关税区，涉及不同的政治经济及行政区跨境合作，需要政府间形成共识并签署协议（CEPA 及其补充协议、粤港粤澳合作框架协议）来开展合作，形成了市场之外的政府间的协调机制。

（二）粤港澳传统产业合作的互补性有所下降，经济竞合中挑战在不断扩大

目前粤港澳合作面临转型压力，亟待升级，迫切需要加大行政协调力度。后危机时代，香港经济增长乏力，产业结构进一步金融化和虚拟化，新经济增长点培育困难，对引领粤港澳深化合作带来影响。一方面，粤港之间传统产业合作的互补性有所下降。香港实体经济进一步萎缩，制造业占 GDP 不足 2%；服务产业出现同质化趋向，竞争成分加大，香港服务业与珠三角腹地间的联系出现逐渐下降与分离，香港服务业优势得不到进一步发挥。另一方面，香港在广东产业升级过程中，难以有效引领，加大分离趋势。广东受资源、能源和劳动力成本的制约，产业结构迫切需要转型升级，需要发展先进制造业和现代服务业。香港因缺乏相关产业发展经验和直接资源，较难参与其中。香港服务业与广东制造业合作模式仍处于不断探索中，粤港澳继“前店后厂”式的以资源要素对接为主的合作模式后，如何在竞合中走向产业链中高端的新合作、如何在合作共创国际竞争新优势，需要区域层面的共同谋划与协调。

（三）原有粤港澳合作机制功能的局限性制约区域进一步有效整合

粤港澳区域的“两制”差异，形成跨境区域合作的屏障和阻隔。相对于内地京津冀、长三角区域发展，粤港澳三地分属三个独立关税区，行政模式、政策手段难以衔接；实行不同的制度和法律法规，在信息、边检和市场等管理上存在差异。从跨境府际治理层面看，粤港澳三方属于平行主体，政府事权有限，粤港澳合作的具体政策需要国家有关部门的授权，在原有合作机制框架内难以有效发挥协调功能。例如服务业合作，涉及到营商环境和法律制度方面建设，尤其是在推进粤港澳服务

贸易自由化过程中，合作事项涉及 CEPA 框架下内地与港澳作为独立关税区的政策协调，很多事权都属于中央有关部门，三方自主协商范围较小。若要将粤港澳进一步融合成大湾区经济圈和生活圈，跨境府际协同治理难度较其他国际湾区或国内城市群更大。

“一国两制”下粤港澳三地合作开始进入深水区。粤港澳大湾区发展，需要在市场规律下发挥城市各自优势，寻求合作与共赢。但同时由于区域协调上的不畅，粤港澳在某种程度上又较难摆脱各自打算、各谋发展的单打独斗的格局。大湾区内拥有三大核心城市香港、广州和深圳，后两者经过多年快速发展，在经济总量上已可与香港并驾齐驱。政府如何在市场规律下的跨境整合中发挥适宜的引领和推动作用，如何协调好多中心区域内的合理分工与定位，需要构建新的协调机制，需要有中央层面的参与和主导。近期国家发展改革委及粤港澳四方签署的《大湾区框架协议》，是个很好开端。四方提出要完善协调机制，编制《粤港澳大湾区城市群发展规划》，并推进规划落地实施。四方商定每年定期召开磋商会议，协调解决大湾区发展中的重大问题和合作事项；每年提出推进粤港澳大湾区建设年度重点工作，由国家发展改革委征求粤港澳及国家有关部门意见达成一致后，共同推动落实。

（四）港澳发展中的诸多深层次的问题需要通过区域“深度合作”来解决

香港增长动能与其在国际化分工中的功能地位密切关联。回归后香港经济发展中面临的诸多现象和挑战，包括：香港经济增长动力趋缓、结构趋窄，部分传统优势因经济活动离岸化而逐步趋于下降、因内地全方位开放而有所替代等，这些都与全球经济发展变化和中国崛起的大背景密切相关，而香港所处的发展阶段、经济结构、固有的发展方式与经济管理理念等，则是决定着香港应变调整能力和把握机遇的状况。香港正处于与国际、国家及区域多重融合过程中，香港未来发展动能的构建，关键环节是要强化在国际分工中的节点功能与优势地位，其中香港融入全球和融入国家这两个方向是相辅相成的。国家主席习近平指出，国家将支持香港在推进“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、人民币国际化等重大发展战略中发挥优势与作用，为香港“谋划未来”指出了方向。广东省也将粤港澳大湾区建设列入工作重点，今后将把粤港澳合作重点拓展到共同走向世界、开拓国际市场上，携手港澳共同建设粤港澳大湾区，畅通三地人流、物流、资金流和信息流，发展具有全球影响力和竞争力的湾区经济。随着基础设施互联互通的推进，合作理念的创新，在建设大湾区的过程中，香港可以与广州、深圳等核心城市形成功能互补、资源整合的错位发展局面，并把各项专长和特色发挥到极致；以金融中心的优势，积极争取区域经济发展主导地位，在带动区域经济发展中不断壮大自己，为香港带来一个新的繁荣期；通过共建更多国际合作平台，将香港的国际化优势与广东的制造业优势充分结合起来，一起迈向国际分工体系高端。港珠澳大桥的开通，也将产生强大的经济效应，有助于打造大湾区“1小时生活圈”，为香港融入国家发展，搭乘国家发展

的快速列车构筑坚强后盾。

三、粤港澳大湾区合作发展面临诸多现实挑战

目前粤港澳大湾区已有合作基础，但要达致建设目标与战略价值仍面临诸多挑战。需要在两种制度、三个关税区、三个法律体系的异质城市群内，按照湾区经济和城市群的发展规律，来进行跨境合作与治理。这对粤港澳及中央政府都是一个新挑战，需要创新管理模式，需要在政策上有新突破。

（一）如何一个在跨境多中心区域内进行合理的城市定位和错位发展

多中心城市群的协同发展，一是需要有合理的定位，二是要形成互补互动的产业链条，强化内在经济联系。目前与国际几大湾区比较，粤港澳大湾区规模大但不强，内部联系的浓度和密度均不足，区域内城市间呈现一定程度的疏离状态，具有较大的发展空间。

就定位而言，目前四方签署的《大湾区框架协议》明确了粤港澳三方的合作目标，在产业分工上进行错位发展，构建协同发展现代产业体系，完善产业发展格局，加快向全球价值链高端迈进。广东的发展目标是强化广东作为全国改革开放先行区、经济发展重要引擎的作用，构建科技、产业创新中心和先进制造业、现代服务业基地。香港的发展目标为巩固和提升香港国际金融、航运、贸易三大中心地位，强化全球离岸人民币业务枢纽地位和国际资产管理中心功能，推动专业服务和创新及科技事业发展，建设亚太区国际法律及解决争议服务中心。澳门的发展目标则是推进澳门建设世界旅游休闲中心，打造中国与葡语国家商贸合作服务平台，建设以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地，促进澳门经济适度多元可持续发展。上述合作目标表述显示，在粤港澳的定位设定上已力求错位发展，但目前只有广东总体定位，尚未见到9个城市的细分角色。此外，城市群中各经济功能形成和演变，并不完全是按政府规划逻辑发展的，更多地是市场竞争的结果。在适度竞争环境中，城市群多中心网络化格局将更为明显。区域协同互动发展的良性格局是否能够形成，是否能成为大湾区城市群发展的总体方向，也取决于湾区的基础条件以及政策要素的配套。

（二）如何实现三个独立关税区内生产要素的高效便捷流通

市场优化资源配置的前提和基础，是市场的互联互通以及要素的自由流通。目前在交通基建硬件方面，粤港澳大湾区的联通改善明显，随着港珠澳大桥的开通，“一地两检”的突破，大湾区基建方面的互联互通将逐步完善。但在软环境上，粤港澳大湾区的经济融合面对一系列客观条件的限制。港澳与广东经济制度不同、法律相异，又分属三个不同的经济体和关税区，致使区内人员、资金、货物及信息等要素在三地间并不能自由流通，存在边界管理。此外，三地的关税水准、资金流通制度、投资开放程度、对外经济政策亦有实质性的区别。由于广东并非一个独立经济体，与外界的经济整合受制于全国的开放水准和对外经济政策。这意味着在“一国两制”

框架下，粤港澳大湾区城市群的经济整合程度只能是有限度的整合，内地对外关税水准、要素流通开放程度和管理制度，无法在短期内与港澳特区一致。未来如何突破，这既取决于内地的开放深度和速度，也取决于大湾区制度创新与跨境管理模式上的突破。例如加强通关便利化设施建设、优化调整粤港澳人员的签注政策、放宽科研资金的跨境使用限制、便利科研试验设备及材料的跨境通关等。位于深港落马洲河套区的“港深创新及科技园”及“深圳科创园区”，可以作为探索深港科技创新要素资源无障碍配置和便利流通的试点区。

（三）如何达致有效的跨境协调机制与运作模式

粤港澳大湾区面临的最大的特殊性，是涉及“一国两制”下的跨境治理，存在如何完善协调机制的艰巨任务，存在“两制磨合”。目前的“机制体制安排”，是由国家发展改革委和粤港澳四方共同签署协议来推进。之外，签署四方每年将定期召开磋商会议，协调解决大湾区发展中的重大问题和合作事项，并就推进大湾区建设订定年度重点工作，由四方以及国家有关部门达成一致意见后，共同推动落实。粤港澳政府共同建立推进粤港澳大湾区发展日常工作机制，分别设在广东省发改委、香港特区政府政制及内地事务局、澳门特区政府行政长官办公室，日常运作中将更好发挥工作机制在合作中的联络协调作用，来推动规划深入实施。较之过往的粤港、粤澳合作机制，这种模式增加了国家发展改革委在其中的牵头协调功能，加大了总体规划和协调的力度。但由于所推进落实的内容，仅限于达成一致意见的事项，整个协同发展的力度和权威性会有所折扣。如果有一方难以落实，或是预期在落实程序上存在不确定性，就会影响到合作进程顺利开展。

此外，政府功能强弱上的落差、规划内涵及执行力的不同、行政程序的繁复差异等，都会影响到合作的具体进展。香港一直没有类似内地综合性的发展战略规划。其策略发展规划，例如《香港 2030+：跨越 2030 年的规划远景与策略》，主要是为人口增长和经济发展提供最基本的要素，如土地及其相应规划配套，其规划要素类似城市规划。此外，香港特区政府的长远战略规划，都是以香港自身发展蓝图为主，很少触及跨境规划，在配合国家发展战略上一一直较为被动。而澳门近年来配合国家“十三五”规划，已制定了澳门本地首个五年规划，规划期与国家五年规划相对应。如何处理好资源配置中市场与政府的关系，如何协调政府间的差异与分歧，既发挥政府对区域总体发展的顶层设计与引领作用，又在微观领域为企业松绑，鼓励良性竞争，营造国际化营商环境和优质生活环境，吸引国际优质资源落户大湾区，对于大湾区内生动力的培育及国际一流湾区目标的实现，至关重要。

（四）如何处理粤港澳进一步融合对各地的社会政治影响及管治挑战

区域经济融合，既有促进区域整体发展的积极作用，但同时区域内多元主体会产生不同影响。目前港澳社会民间层面对粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和价值的认识还不够，部分香港人在观念、理念上对进一步融合存在疑虑，担心香港

在区域整合中会失去自身空间。此外，也有观点对“两制”下的独立关税区作简单的划分与区隔，认为互联互通与要素便捷流通会对“两制”造成破坏。的确，衡量经济整合程度的核心标准是要素流通的自由程度，不同制度下的跨境城市群整合，会对不同的地区带来不同的政治社会影响，这对城市的承载力、社会开放压力以及政府管治能力都将是一个考验。需要协调与平衡区域内经济发展、基本建设、社会发展和环保教育的要求，需要突破现行的管理制度与法律法规，在香港还需要消弭政治因素的人为阻挠。因此，政府、智库与社会共同研讨、宣传、交流大湾区发展蓝图，凝聚共识，将有助于粤港澳三地政府形成并落实大湾区建设的总体目标及年度重点。

结语

如何在两种制度、三个关税区、三个法律体系的异质城市群内，按照湾区经济和城市群的发展规律，实现要素便捷流通、资源高效配置和产业协同效应，这涉及到如何突破跨境行政壁垒和体制束缚，也面临着如何建立统筹协调机制推动协同有序发展，如何完善营商环境对标国际一流吸引国际高端资源集聚湾区，如何消弭经济融合对多元主体的不同影响，都对三地政府跨境治理带来很大挑战，需要新的突破，需要创新管理模式。粤港澳大湾区建设规划的制定及跨境治理的实施，既是对“一国两制”实践的丰富，从某种意义上来说，也是中国探索参与全球治理的一个“试验田”。如果形成可以复制和推广的协调机制和政策创新，将有助于国家推进新一轮开放，其模式甚至可应用到“一带一路”沿线不同经济体的合作，为全球跨境合作与经济治理贡献新方案与新示范。

粤港澳大湾区港口群定位格局实证分析

陈朝萌

《深圳大学学报（人文社会科学版）》2016-07

亚洲贸易多年来迅猛发展，“一带一路”正在成为发展中国家扩大内部需求、维持经济增长、实现亚洲经济一体化的战略机制，打造粤港澳大湾区是“一带一路”的重要组成部分。

粤港澳大湾区分为核心层、协同层和辐射层三个层次。“核心层”指临近珠江口岸线的滨海地带；“协同层”指粤港澳临海各行政区划的总和，包括广东省的沿海地市及香港、澳门两个特别行政区；“辐射层”指泛珠三角区域。本文研究的范畴为“协同层”的粤港澳大湾区。

粤港澳大湾区的主要港口有香港、深圳、广州等枢纽港口及珠海、虎门、惠州、汕头、湛江等地方港口，其地理位置临近“21世纪海上丝绸之路”的核心区域东南亚和南亚，经济上具有改革开放的先发优势和政策优势。粤港澳大湾区港口群如何科学定位，实现差异化发展，对于提升港口群国际竞争力，促进湾区经济发展和参与国家“一带一路”战略，具有重要的意义。

一、粤港澳大湾区港口群的现状与问题

(一) 粤港澳大湾区港口群的现状

粤港澳大湾区的港口除香港外,其他众多港口自 2010 年来货物吞吐量持续增长。2014 年广东省的沿海港口货物吞吐量排在全国第一,达到 16.55 亿吨,其中达到亿吨以上的港口有 5 个,分别是深圳港、广州港、珠海港、湛江港和虎门港,深圳港连续两年集装箱吞吐量居世界第三位。2014 年广州港的货物吞吐量居世界第五位,集装箱吞吐量居世界第八位。

2014 年广东省的中小港口集装箱吞吐量增长较快,其中惠州、潮州、虎门、珠海、江门、湛江等港口的增速均超过 10%。如虎门港集装箱吞吐量 2014 年比上年增长 51.30%,珠海港增长 33.43%。但香港港口集装箱吞吐量自 2012 年来持续下滑,从世界排名第三已降至第四位。湾区主要港口 2006-2014 年的集装箱吞吐量见表 1,主要港口 2014 年的生产情况见表 2。

表 1 2006-2014 年粤港澳大湾区主要港口的集装箱吞吐量
单位:万 TEU

年份	香港	深圳	广州	珠海	湛江	惠州	汕头	虎门
2006	2353.00	1847.03	663.63	52.79	20.36	21.32	44.33	24.90
2007	2399.00	2110.38	925.89	63.08	21.20	14.56	59.38	22.10
2008	2449.00	2141.64	1100.14	65.50	28.41	22.93	71.93	19.50
2009	2092.00	1825.01	1119.99	56.39	23.16	14.11	82.06	36.67
2010	2369.00	2250.96	1270.26	70.27	32.02	26.89	93.50	49.99
2011	2440.00	2257.08	1442.11	81.49	38.07	39.52	110.08	58.04
2012	2309.00	2294.13	1474.36	81.28	41.21	36.33	125.02	145.36
2013	2228.80	2327.85	1550.45	88.11	45.18	16.43	128.80	198.03
2014	2223.00	2403.73	1662.62	117.57	58.08	22.12	130.30	289.23

数据来源:《中国港口年鉴》(2007-2015)。

表 2 2014 年粤港澳大湾区主要港口的生产情况

	集装箱吞吐量 (万 TEU)	货物吞吐量 (万吨)	煤炭及制品 (万吨)	液体散货 (万吨)	金属矿石 (万吨)
香港	2228.3	29770.0			
深圳	2403.7	22323.7	405.8	1293.9	22.3
广州	1403.5	36949.4	6788.8	1132.9	1601.6
珠海	117.6	10703.1	3175.2	1088.7	972.4
湛江	50.1	20238.2	1690.1	2419.9	3118.5
惠州	22.1	6485.6	723.7	3493.6	
汕头	130.3	5160.9	1443.7	101.4	
虎门	289.2	12899.6	4522.0	1279.4	

说明：1.货物吞吐量由煤炭及制品、石油天然气制品、金属矿石等合计，因篇幅限制未全列；2.广州栏的数据为广州港集团有限公司的数据，不是广州港全港的数据，在液体散货栏填写的是石油天然气制品的数字；3.数据来源于《中国港口年鉴》(2015)。

(二) 粤港澳大湾区港口群存在的问题

1. 港口功能重叠，缺乏科学定位

从表 2 中可以看出，湾区港口群中，前三位的深圳、香港、广州港口的吞吐量远远超过其他港口。深圳与香港的集装箱吞吐量接近，运输的货物类型相似。深圳的集装箱吞吐量远远超过广州，但广州的货物吞吐量远远超过深圳。

香港为自由港，本港的制造业体量小，港口货物吞吐以贸易为主。2014 年深圳港的 22323.7 万吨的货物吞吐量中，外贸的吞吐量为 18396.7 万吨，占比为 82%。2014 年广州港全港的 50007.9 万吨的货物吞吐量中，外贸的吞吐量为 12100.1 万吨，仅占 24%。

从上面的数据可以看出，湾区的港口间并没有差异化的定位。香港与深圳的港口功能重叠明显，货物吞吐中外贸占比高，存在明显的竞争关系。广州外贸吞吐量虽然占比仅为 24%，但是外贸吞吐绝对量大，并且依托省会城市的地位，在南沙港区发展集装箱运输业务，加剧了与其他港口在外贸上的竞争。

2. 港口间竞争激烈，缺乏协调机制

湾区内港口间距离较近，港口间存在激烈的竞争。一是深港两地基本上都是由相同的几家港口运营公司在经营，港口运营商之间存在激烈竞争；二是广州作为传统的内贸中心，其建设南沙深水港，发展集装箱泊位，发展远洋集装箱航线，将与香港和深圳形成激烈竞争；三是湾区各港口有着相同或者重叠的经济腹地，为争夺货源，港口之间也存在激烈竞争。港口竞争激烈的核心原因是湾区内的港口间缺乏有效的协调机制，各地方港口各自为政，所以港口群无法发挥最大的竞争力和社会

经济效益。

二、粤港澳大湾区港口群的定位分析

本文运用聚类分析法和层次分析法分别构建分析模型，以研究湾区港口群的层次定位和功能定位问题。

运用聚类分析法，以港口的集装箱吞吐量为指标，计算港口间的归类指数，得出聚类图，划分港口的层次定位，包括航运中心、主枢纽港口、地区性重要港口和中小港口。

运用层次分析法，分析影响港口发展的因素排序，确定影响港口定位的关键指标，然后对照湾区主要港口的条件、现状和“一带一路”发展要求，确定各港口的功能定位。功能定位可分为复合型港口、中转型港口和腹地型港口等。

(一) 湾区港口层次定位的计算及结果

采用 SPSS 软件，将表 1 中湾区主要港口 2006-2014 年的集装箱吞吐量数据输入 SPSS，计算两两港口的相似系数。经过归类后的分类结果可用聚类图表示（见表 3 和图 1）：

表 3 集群成员表

案例	3 群集	案例	3 群集
1 香港	1	5 湛江	3
2 深圳	1	6 惠州	3
3 广州	2	7 汕头	3
4 珠海	3	8 虎门	3

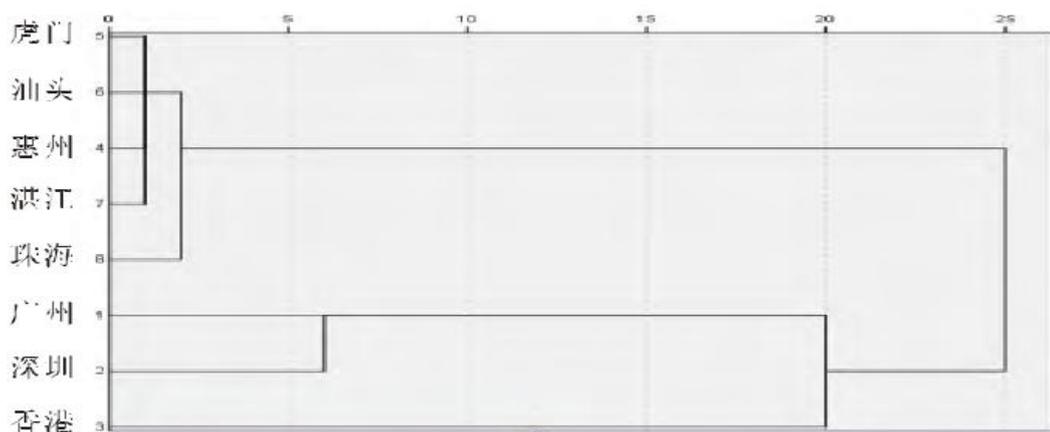


图 1 港口群集装箱吞吐量单一链接的树状分析图

通过最短距离法计算，由表 3 和图 1 结合港口的具体情况，可以将湾区的港口分为三类：第一类是香港和深圳；第二类是广州；第三类是珠海、湛江、惠州、汕头和虎门。

(二) 湾区港口功能定位的计算及结果

1. 确定影响港口功能定位的指标体系

经过研究，影响港口功能定位的因素可以分为三类指标，具体见表 4。

表 4 影响港口功能定位的指标体系

分类	影响因素	符号
宏观因素 ^①	“一带一路”背景下的城市发展定位	F1
	港口所在城市的经济特点	F2
	港口的经济腹地	F3
	配套的集疏运体系	F4
现有基础 ^②	年集装箱吞吐量	F5
	年货物吞吐量	F6
	外贸占比	F7
能力指标	港口拥有的泊位数	F8
	港口泊位年通过能力	F9

2. 构造判断矩阵

对功能定位指标体系中的影响因素，利用成对比较法和 1~9 比较尺度，构造两两判断矩阵：

$$A = \{a_{ij}\} = a_{11} \quad | \quad a_{12} \cdots a_{19} \quad a_{21} \quad | \quad a_{22} \cdots a_{29} \cdots a_{91} \quad | \quad a_{92} \cdots a_{99}$$

其中 a_{ij} 表示第 i 个因素对第 j 个因素的影响程度，即表示一个因素变化对另一个因素生的影响，其取值方法为： a_{ij} 的取值范围为 1~9， F_i 与 F_j 相比同样重要，则 a_{ij} 取 1； F_i 比 F_j 稍微重要则 a_{ij} 取 2；随着重要性的增加，直至 F_i 与 F_j 相比极端重要，则 a_{ij} 取 9。

我们组织课题组成员及相关专家学者对 a_{ij} 取值，形成如下矩阵：

$$A = \begin{matrix} 1755352771/71311131/3551/51/3111/211441/51111111/2331/31211151551/51/ \\ 3111/511/3331/2312131771/71/51/41/31/51/31/7111/71/51/41/31/51/31/711 \end{matrix}$$

3. 计算影响因素的权重

利用几何平均法，对判断矩阵 A 的特征向量的每一个元素 W_i ($i=1, 2, \dots, 9$) 进行计算， $W_i = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n a_{ij}}$ ($i \cdot j=1, 2, \dots, 9$)，可计算出 W_i 如下：

W_1	W_2	W_3	W_4	W_5	W_6	W_7	W_8	W_9
3.99	1.30	0.93	0.99	1.63	0.70	1.97	0.30	0.30

然后，计算 W_i ($i=1, 2, \dots, 9$) 的权重，用 W_i' 表示，即 $W_i' = W_i / \sum_{i=1}^9 W_i$ ，可计算出 W_i' 如下：

W_1'	W_2'	W_3'	W_4'	W_5'	W_6'	W_7'	W_8'	W_9'
0.33	0.11	0.08	0.08	0.13	0.06	0.16	0.03	0.03

因此，影响港口功能定位的因素的权重如下：

符号	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9
权重	0.33	0.11	0.08	0.08	0.13	0.06	0.16	0.03	0.03

从计算出来的结果可以看出，影响港口群功能定位的首要因素为 F1 “‘一带一路’背景下的城市发展定位”，权重为 0.33；其次的影响因素为 F7 “外贸占比”、F5 “年集装箱吞吐量”和 F2 “港口城市的经济特点”，合计权重为 0.4。

4. “一带一路”背景下港口所在城市的发展定位

在国家“一带一路”规划中，明确提出了粤港澳合作的要求。打造粤港澳大湾区，发展成为推进海上丝绸之路战略的重要平台，其主要港口城市的定位是：深圳要成为战略支撑；广州定位为核心枢纽；珠海定位为广东省的桥头堡、重要平台和战略支点；湛江定位为主要节点和重要平台；惠州定位为桥头堡；汕头定位为“门户城市”；东莞（虎门）定位为“先行市”。

三、粤港澳大湾区港口群的定位格局

（一）打造世界一流湾区的发展目标

广东是“21 世纪海上丝绸之路”建设的排头兵和主力军，港口则是“21 世纪海上丝绸之路”重要的战略节点。可以说，粤港澳大湾区是我国生产力发展水平最高的区域之一，区域内的优势产业处于高梯度区域，具有向内地及东南亚、南亚等低梯度区域转移的动力。

粤港澳具有参与“一带一路”战略的区位优势、政策优势和经济优势，将在中国——东盟自贸区升级版中发挥引领作用。将粤港澳大湾区发展成世界一流的湾区是粤港澳大湾区的发展目标，湾区的港口群发展成为世界吞吐量最大的港口群，湾区为经济发展提供先进的港口物流、金融、贸易等服务，是我国实施“一带一路”战略的宏观要求。

（二）形成“一心、一体、两翼”的湾区港口群发展形态

根据前面的分析结果，结合港口的发展趋势、港口条件和自身特征，我们可以将湾区的港口分为四个层次：第一个层次为深圳和香港，是世界航运中心；第二个层次是广州，为航运枢纽；第三个层次是珠海、湛江、惠州、汕头和虎门等，为地区性重要港口；第四个层次是其他未列入本文研究的中小港口，为一般中小港口。

湾区的港口群将发展成为“一心、一体、两翼”的港口群形态，即以深圳港为核心，以深圳、香港、广州为主体，以惠州、汕头为东翼，以珠海、湛江为西翼。具体是：深圳的功能定位为复合型港口，成为粤港澳港口群的核心港口，以出口为主；香港的功能定位为中转型港口；广州的功能定位为复合型港口，以内贸为主；珠海、湛江、惠州、汕头和东莞的功能定位为腹地性港口，服务粤东或粤西地区。

（三）湾区港口群发展需要观念突破与体制创新

在粤港澳大湾区港口群的差异化定位和协同发展中，需要大的观念突破与制度

创新。

1. 深圳和香港的平等交流

从 2013 年开始，深圳港的集装箱吞吐量超过了香港，且深圳港的吞吐量持续增加，而香港则不断下滑。2015 年深圳本市生产总值超过 17500 亿元人民币，2016 年将可能超过香港。深圳要成为粤港澳大湾区的战略枢纽城市，之前是深圳服务香港，之后香港的定位是否可以调整为服务大陆。香港是特别行政区，随着深圳实力的不断增强，如何提升深圳的地位让两区之间能自由平等交流，成为一个需要突破的瓶颈。

2. 深圳和广州的差异化定位

广州是广东省的省会，是否可探索在发展定位中突出行政中心的职能。深圳要建成全国经济中心城市，应进一步突出在粤港澳大湾区中经济中心的定位，进一步增强国际物流枢纽城市功能。因此，需要进一步提升深圳在经济方面自我管理的行政职能，拓展协同发展的行政区划。

3. 粤港澳大湾区的体制与机制创新

粤港澳大湾区已具有一定的基础，但要发展成为世界一流的湾区，需要在体制和机制上大胆创新。要建立国家层面的湾区发展协调机构，深圳成为协调机构经济政策制定的主导者。以深圳为湾区的经济中心，构建创新能力卓越、产业层级高端、交通网络发达、辐射功能强大的世界一流的粤港澳大湾区。

港口方面，在国家层面的湾区发展协调机构中，应建立粤港澳大湾区港口发展的协调机制，在适度竞争的基础上进行港口差异化定位，构建大中小港口规模合理，中转、外贸、内贸港口功能统筹，空间布局科学的港口群，提升投资效应和运营效益。以深圳这个国际航运中心为核心，加强湾区辐射全国的公路、铁路等交通网络建设，构建以深圳为起点，联系东南亚和南亚的大陆桥运输，增加空运的国际航线，将深圳打造成为全球物流枢纽城市。

总之，通过对粤港澳大湾区众多港口的科学定位，将实现湾区港口群能力和效益的最大化，构建国家层面的湾区发展协调机制，将是建设世界一流湾区的突破口，也是发挥粤港澳地区优势参与共建国家“一带一路”战略的重要策略。

粤港澳大湾区物流体系构建及协同发展

余蕾

《发展改革理论与实际》2017-07

从 2008 年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》到 2010 年《粤港合作框架协议》，再到 2015 年《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，一系列文件都显示粤港澳之间的关系越来越紧密，并在 2015 年首次提出了“深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”的目标。2016 年“十三五”规划再次强调了“支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区

和跨省区重大合作平台建设”的方向，换句话说，粤港澳大湾区的发展已随着我国走向更开放的经济模式而备受瞩目。就粤港澳大湾区本身而言，独特的地理优势与政策扶持使得湾区经济得到了快速发展，尤其是在物流产业。“一带一路”战略的实施和 CEPA 的签订，进一步推进了粤港澳大湾区物流枢纽的建成，与此同时，大数据背景下，物流业信息化发展迅猛，也为粤港澳物流体系的构建提供了有力的技术支持。因此，粤港澳大湾区如何利用自身条件优势构建相对完备的物流体系从而更好地实现湾区经济的协同发展十分关键。

粤港澳大湾区是我国主要的湾区之一，其湾区经济的发展是我国经济开放度的重要考量。得天独厚的地理优势为物流产业的发展提供了有利的条件，而系统全面的物流体系又反过来对湾区经济有极大的推动作用。本文基于粤港澳大湾区现有的经济发展，从地理位置、经济环境和物流环境三个方面分析了粤港澳大湾区构建区域物流体系的可行性，并在阐明粤港澳大湾区物流体系构建对湾区经济协同发展的意义时，论述了政府和企业两大经济主体的关系及在粤港澳大湾区物流体系构建中的分工定位。通过以上对物流体系的构建，得出粤港澳物流体系构建中现存的问题并给于相应的政策建议。

一、 粤港澳大湾区经济发展现状

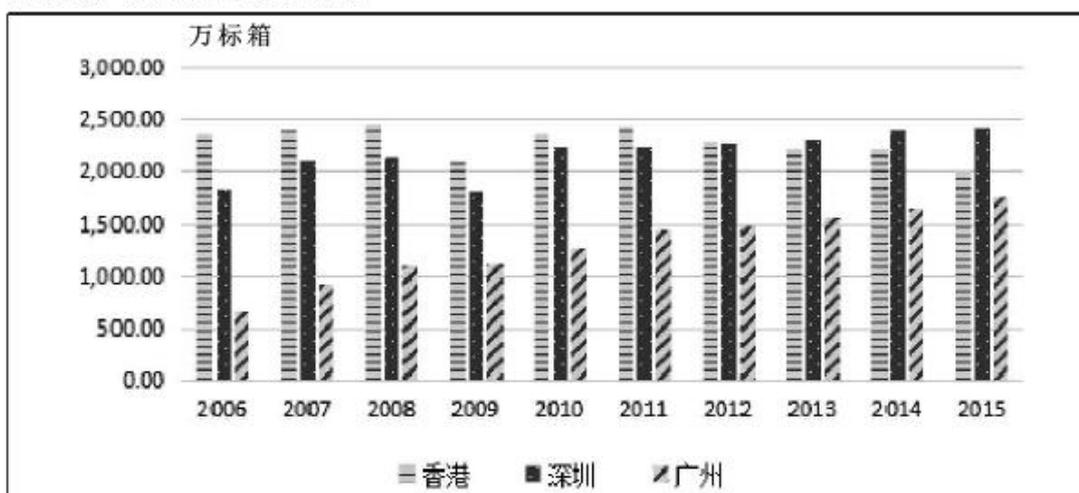
湾区经济，即在共享湾区的基础上衍生出的经济发展模式，目前越来越多受到区域经济、国际贸易等的重视，并逐渐成为衡量对外开放或外向经济发展的标准。我国自改革开放以来就将湾区作为先行发展的重要举措，从国务院首批公布的 14 个沿海开放城市中有 13 个城市都位于海湾、河口等湾区就可看出，湾区经济在我国已有一定的发展基础，尤其是粤港澳大湾区的经济发展。

总的来说，粤港澳大湾区目前已具备一定的经济规模。截止到 2016 年底，全球三大湾区，纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区的生产总值分别为 15605 亿美元、7855 亿美元和 19181 亿美元。而我国的两大湾区杭州湾区和粤港澳大湾区的生产总值分别为 13466 亿美元和 10862.85 亿美元，位居第三、第四位。相较之下，粤港澳大湾区虽发展时间较短，却能和杭州湾区在经济规模上趋向一流湾区，发展潜力可见一斑。其次，在区域城市群方面，我国两大湾区拥有上海、苏州、杭州和广州、深圳、香港和澳门等大城市，这些城市对长三角和珠三角的经济发展都起着不可小觑的作用。表 1 是粤港澳大湾区 2015 年的人口及经济状况，由表 1 可知，粤港澳大湾区内的城市群已成为泛珠三角地区经济发展重要的增长极，对我国区域经济的发展有着重要的意义。最后，从金融发展来看，截至 2016 年底，粤港澳大湾区已成功吸引了 70 余家世界排名前 100 位的银行，而香港证券交易所和深圳证券交易所的 IPO 总额都突破了 1754 亿港元，仅次于纽约的 1788 亿港元。由此可见，加强粤港澳三地的合作，对于湾区经济的发展意义深远。

表1 2015年粤港澳大湾区人口和经济状况

城市	人口(万人)	占比(%)	GDP(亿元)	占比(%)	人均GDP(万元)
广州	1350.11	28.34	18100.41	25.26	13.84
深圳	1137.89	23.88	17502.99	24.43	16.24
珠海	163.41	3.43	2024.98	2.83	12.54
东莞	825.41	17.32	6275.06	8.76	7.52
惠州	57.00	1.20	380.43	0.53	6.67
惠东	92.00	1.93	520.30	0.73	5.66
大亚湾	20.58	0.43	414.80	0.58	20.18
中山	320.96	6.74	3010.03	4.20	9.43
香港	732.48	15.37	20380.40	28.45	27.83
澳门	64.48	1.35	3036.24	4.24	46.71
总计	4764.32	100.00	71645.64	100.00	15.04

数据来源:各城市统计年报整理所得。



数据来源:《构筑湾区经济引领的对外开放新格局—基于粤港澳大湾区开放度的实证分析》。

图1 2006—2015年广深港三地港口集装箱吞吐量

此外,粤港澳大湾区作为我国重要的出海口,是我国早期海上丝绸之路的重要起点,港口资源都十分丰富,湾区内还拥有香港港、深圳港、广州港等世界级集装箱港口。数据显示,2015年广深港三大港口的集装箱吞吐量达到了6171万标箱(如图1),仅深圳港就包括盐田港、赤湾、蛇口、大铲湾等港口,港口泊位已达到156个,港口集装箱吞吐量达到2420万标箱,居全球第三位。

除了自然地理优势和港口优势,粤港澳在科技创新方面也不断强化,目前粤港澳大湾区正在打造仅次于美国硅谷的高科技产业引领区,涌现了一批诸如华为、大疆创新等世界领先的高科技企业。

二、物流体系构建的可行性分析

(一)地理环境

香港地处珠江口东侧,北连深圳经济特区;澳门位于珠江口西侧,北连珠海经济

特区;南沙区是广州城区之一,位处珠江三角洲经济区的中心,距香港 38 海里,距澳门 41 海里。三地刚好呈品字形面海布局,地缘环境得天独厚。

表3 2010—2016年内地与澳门进出口贸易交流情况

年份(年)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
内对澳门出口额(亿美元)	21.4	23.6	27.1	31.8	36.1	45.9	31.5
同比变化(%)	15.7	10.0	14.9	17.4	13.4	27.4	31.4
自澳门进口(亿美元)	1.2	1.6	2.8	3.9	2.1	1.9	1.4
同比变化(%)	-49.8	31.3	72.0	38.7	-45.1	-12.7	-24.3

数据来源:商务部台港澳司整理所得。

表2 2010—2016年内地与香港进出口贸易交流情况

年份(年)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
内对香港出口额(亿美元)	2183.2	2680.3	3235.3	3847.9	3631.9	3315.7	2883.7
同比变化(%)	31.3	22.8	20.7	19.0	-5.5	-8.7	-12.7
自香港进口(亿美元)	122.6	155.0	179.6	162.2	129.0	127.7	168.8
同比变化(%)	40.9	26.4	15.9	-9.3	-20.7	1.2	32.4

数据来源:商务部台港澳司整理所得。

(二) 经济环境

1. 港澳经济环境分析

商务部数据显示,2016年,内地与香港贸易额为3052.5亿美元,同比下降11.1%,占内地对外贸易总额的8.3%,其中,香港与内地近几年的进出口贸易如表2。由表2可知,香港与内地的贸易往来不断增加,内地从香港进口的增长在近两年更为明显。香港早已成为内地第四大贸易伙伴和第三大出口市场。此外,香港作为国际金融中心,其与内地的经济联系一直十分紧密。2015年香港证券市场平均每日成交额1056亿港元,比2014年上升52%,全年总成交额达到26.1万亿港元,也超过往年记录。2015年香港新上市公司138家,

首次公开招股集资额为337亿美元(2613亿港元),位居全球第一。沪股通、港股通平均每日成交金额分别为64亿元人民币和34亿港元。截至2015年12月底,在港上市的内地企业市值约占香港股本总市值的62%。2015年内地企业占香港股本市场总成交金额的73%。

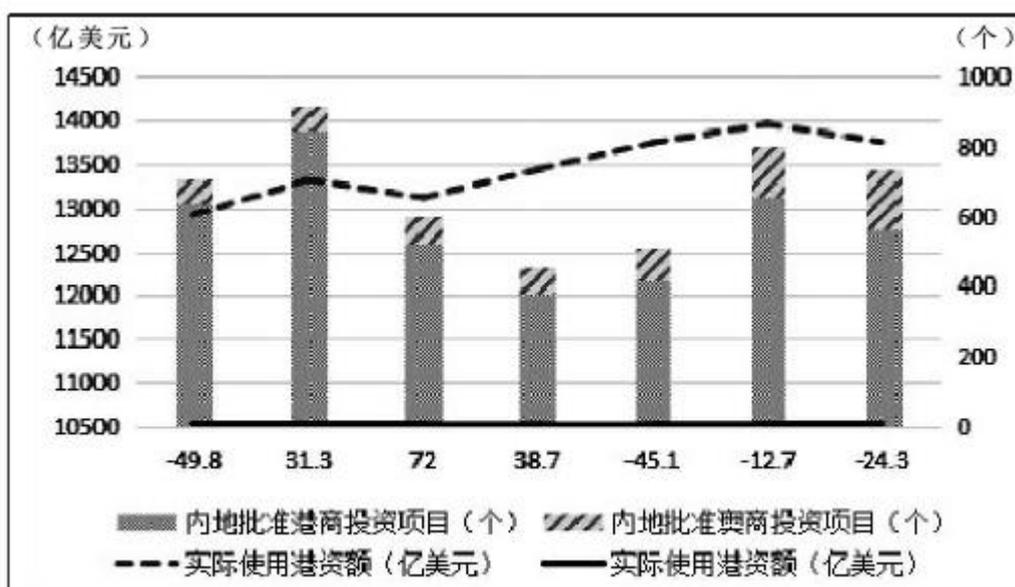
就澳门而言,内地与澳门在2016年的贸易总额为32.9亿美元,同比下降31.1%。其中,内地与澳门近几年的进出口贸易情况如表3。相比之下,澳门与内地的经济往来波动性较大,主要是因为澳门经济结构单一,对外来冲击的抵御能力不足。可见,澳门应主动加强粤港澳大湾区的经济合作,充分发挥自身优势,积极融入到湾区经济的协同发展。

从港澳整体来看,2010年到2016年港澳与内地贸易往来频繁,其中内地对港澳的贸易总额变化较大,在近几年较明显(如表4)。相比之下,内地对港澳吸收的投资金额相对稳定(如图2),但从吸收投资的值来看,港澳的差距十分明显,这与澳

门本身产业单一化有关。此外，在内地与港澳经济合作方面，内地与港澳的劳动合同营业额逐年攀升，劳动人数也有大幅增加，且香港与澳门在合作方面的差距正逐步减小，对外经济合作情况较乐观（如图 3）。因此，应加强粤港澳大湾区的协同发展，不仅可以加强内地与港澳的经济往来，还能使粤港澳三地抱团整体发展，充分发挥各自优势，从而更好更快地实现湾区经济的发展，有效缩小三地的发展差距。

2. 广东经济环境分析

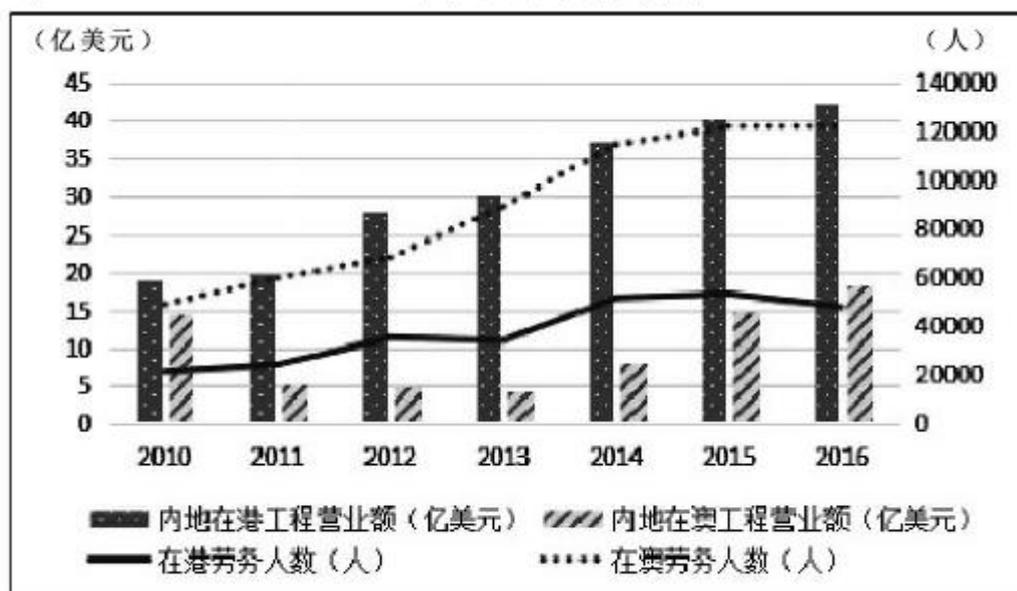
广东省一直处于全国经济领先地位。2015 年广东地区生产总值 72812.55 亿元，按可比价格计算，同比为 2.6%，同比增长 52.9%，拉动消费增长了 1.2 个百分点。由此带动的快递物流业务也迅速增长，数据显示，2015 年广东省完成快递业务同比增长 49.4%，业务量接近全国的四分之一。



数据来源：商务部台港澳司整理所得。

图2

2010—2016年内地吸收港澳投资情况



数据来源：商务部台港澳司整理所得。

图3

2010—2016年内地对港澳经济合作情况

（三）物流环境

1. 香港物流环境分析

从航空运输来看，香港国际机场在 2015 年的客运总量达 6850 万人次，货运总量为 43 万吨，航线覆盖全球 200 多个国家和地区（见表 5）可以说，香港国际机场是世界上最繁忙的货运及客运空港。

从海港运输来看，香港作为世界第三大货柜港，共有九个货柜码头，24 个泊位且全部由私人拥有并经营，货运处理效率极高。2015 年香港海港的吞吐量为 2010 万个标准货柜（TEU），较上年下跌 9.7%且在近几年一直处于下滑状态。原因在于内地港口的建设日益完善，使得香港海港在连港铁路、临港物流园、加工区和配套区等弱点暴露无遗，原运往香港的货物就被分流到其他内地港口。

从陆路运输来看，香港的陆路运输主要用于接驳内地货物至香港港口和机场。目前来看，香港各主要口岸基本处于饱和状态，港内疏港道路更显拥堵。而唯一连接香港与内地的“广九铁路”由于要应付越来越多的赴港旅客，已经停止了跨境货运业务。目前，港珠澳大桥已建成使用，可在一定程度上缓解香港各港口的通关压力。

2. 澳门物流环境分析

在航空运输方面，澳门国际机场目前可承载 600 万名乘客和 16 万吨货物，其航线主要覆盖亚洲国家和地区。2013 年广州南沙开发区保税业务管理局与澳门航空业代表协会签署《海陆空运输合作意向书》，粤澳双方将通过设立海陆空运输线并提供稳定的货运班次，连接澳门机场及广州南沙保税港区，打通两地的货运通道。

表4 2010—2016年港澳对内地贸易总额及同比变化图

年份(年)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
香港与内地贸易总额 (亿美元)	2305.8	2835.2	3414.9	4010.1	3760.9	3443.44	3052.5
同比变化(%)	31.8	23.0	20.5	17.5	-6.2	-8.3	-11.1
澳门与内地贸易总额 (亿美元)	22.6	25.2	29.9	35.7	38.2	47.8	32.9
同比变化(%)	8.0	11.2	18.6	19.4	7.1	25.1	31.1

数据来源: 商务部台港澳司整理所得。

表5 香港国际机场近5年客货运量对比表

年份(年)	2011	2012	2013	2014	2015
航空客运量(万/人次)	5390	5650	5990	6340	6850
同比变化(%)	5.9	4.7	6.1	5.0	8.1
航空货运量(万吨)	393.9	400.0	412.0	438.0	438.0
同比变化(%)	-4.6	2.2	2.4	6.0	0.1

数据来源: 香港政府统计处。

在海港运输方面, 澳门港的外港主要为往来香港的定期客轮所用, 而内港则专用于货物装卸, 但由于航道较窄, 不能容纳大型船只停泊, 故货运量不大。在陆路运输方面, 由于澳门面积有限, 故道路较为狭窄, 交通堵塞较为普遍。目前, 澳门轻轨的落成可有效缓解城市交通堵塞状况。

3. 广东物流环境分析

航空运输方面, 广州目前的国际机场有白云国际机场和深圳宝安机场, 珠海机场暂无法提供国际航班。三个机场虽在总客运量上超越了香港及澳门的机场客运量, 但其货运总量只有香港国际机场的一半左右。从所覆盖的城市来说, 目前深圳及白云机场虽能覆盖国内大部分城市, 但其国际货运航班仅能覆盖亚洲及欧美部分国家。由此可见, 广东的航空运输只能起到分担香港航空运输压力的作用, 短期内无论从货物吞吐量、货物处理效率及覆盖城市而言, 都无法代替香港国际空港中心的地位。

海港运输方面, 广东南沙港是珠江西岸唯一的深水码头, 3500 米的深水海岸线可打造 40—50 个深水泊位。目前广东共拥有 10 个国际级 5—10 万吨级的深水泊位码头, 24 条国际航线, 且已开通了来往香港、澳门的客轮航线。2015 年货运吞吐量突破 1762 万标准货柜 (TEU), 同比增长 6%。相比港澳, 广东南沙港区的综合运输成本更低廉。

陆路运输方面, 广东南沙港位处珠三角经济发达区中心, 依靠广州华南快速、广深高速、京珠高速、南沙港快速、沈海高速等快速公路网, 与香港、澳门和周边重要制造及零售业城市建立紧密联系。地铁四号线的投入使用则连通了广州中心市区及广州琶州国际会展中心, 为商客游访提供便利。未来南沙港铁路的建成, 将有助于南沙港区疏运和临港工业物流, 并将成为珠三角西部货运的重要通道。

三、物流体系构建及对粤港澳大湾区经济协同发展的意义

(一) 区域物流体系构建对湾区经济协同发展的意义

物流作为“一带一路”战略中新海上丝绸之路经济带运行的载体和基础，是粤港澳大湾区经济协同发展的前提。物流资源是构建物流体系必备的要素，而政府与企业，尤其是物流企业作为粤港澳物流体系构建主体，如何在最低成本下最为有效地利用物流资源十分关键。而粤港澳大湾区经济的协同发展就将政府和企业这一物流资源价值链上的利益共同体紧密相连，在共享物流资源的基础上，明确各自定位，相互配合，在价值链的各个环节上将物流资源尽可能整合并发挥出最大效用。(二) 区域物流体系构建方式粤港澳大湾区物流体系的构建可从政府和企业两个角度来分析。从政府方面来看，强化政府的创新服务职能，实现政府与企业协同创新。充分发挥其协同领导的作用，加强物流基础设施建设，加大物流科技创新人才培养力度，推动科技创新与价值供应链融合发展，开展“大众创业、万众创新”各项活动，将科技创新纳入政府部门的绩效评价工作中，控制协同创新风险，

提高各区域物流企业信任度。政府的创新若想落到实处，需要充分发挥物流企业的积极性，依据物流企业需求制定政策，强化协同创新宏观管理，制定可实施的协同创新科技计划。同时，政府的政策创新和制度设计要充分考虑创新创业企业的内在动力问题，为其提供良好的法律和环境保障。

从企业方面来看，加大技术创新在物流企业价值链资源共享中的实现力度，促进粤港澳各区域物流企业协同创新。重点要从市场需求入手，因为市场需求对物流价值链技术创新具有强有力的拉动作用。通过剖析市场需求，提升物流企业信息平台服务能力，推进物联网技术、智能交通、货物跟踪定位在物流领域的应用，提升信息化水平。同时，利用技术市场和资本市场筛选企业、整合资源、激励创新，规范交易运行。

综上所述，政府在做好政策创新与科技引导的同时，要为整个物流产业提供一个相对稳健的法律保障环境。而对企业来说，在进行常规的生产活动外，更要积极进行技术创新，加快实现科技创新驱动发展，实现物流价值链资源共享和效率提高。只有政府和企业两大主体协同作用才能充分实现湾区经济的协调发展。

四、物流体系构建的问题及政策建议

粤港澳大湾区物流体系的构建对湾区经济的协同发展具有重要的意义，但目前粤港澳物流体系在构建中尚存在以下问题。

(一) 物流体系构建的问题

1. 体制差异障碍不利于合作进行

广东与港澳在政府管理制度上有明显的差异，增加了合作的难度。广东在物流管理水平上表现出典型的多方管制、程序繁琐等特点，而对港澳企业来说，行政审批制带来信息不对称，对港澳企业进入内地市场十分不利。而广东省内部由于行政

区划使得各地区在某种程度上也属于竞争的关系，这使得资源本身就难以实现最优配置。具体到物流产业上，广东繁琐的审批制与港澳的自由市场经济体制相比，程序的繁琐和政策的时滞就意味着投资环境的不足，而香港的服务和金融行业都是国际水准，物流企业未必会进驻广东。退一步讲，就算企业可以进驻，由于信息沟通等问题，企业间、政府间、企业与政府间也难免会有各种摩擦，从而影响湾区经济的协同发展。

2. 物流产业相关设施建设管理不足

在粤港澳大湾区物流体系的建设中，政府可能会重复建设部分物流设施，既浪费资源又因分工不明确带来低效率。相比之下，物流产业本身对信息的要求就相对较高，但并没有粤港澳相应可靠的物流信息平台，在大数据、信息化的今天，信息作为一种重要资源，是经济发展的重要考量因素。与之相关的大数据系统的建立也十分必要，大数据系统关系着信息的真实性与实用性，因此，大数据系统和信息平台的缺失使物流信息不能无缝衔接，会带来更多的成本问题。

3. 物流企业间协作不佳

粤港澳三地都具有各自的国际港口，但因为协作不佳使物流效率十分低下。就物流企业本身来说，香港物流企业的优势在于熟悉国际市场，广东则在于国内的货源组织，两岸物流企业互相合作就能打开国内产品的国外分销渠道，同时利用香港物流行业管理和信息技术的优势，提高广东物流服务水平。然而很多内地物流企业只关注眼前利益，认为香港物流企业的资金优势不明显不利于投资收益。其次，由于粤港澳大湾区的港口群对各自的定位不明确，使其存在功能的重叠和明显的竞争关系，这十分不利于整个湾区经济的协同发展。

4. 物流产业法律环境欠佳

粤港澳大湾区因隶属不同的关境，制度法规也有所差异，技术标准等的不统一，在一定程度上增加了运营成本，很多商品或服务在过关时也可能因为标准不一带来滞留等问题。核销时间长、制度规章不完善再加上没有相应的机构专门负责都在无形中阻碍了对外贸易的进行，不利于粤港澳湾区经济的协同发展。

（二）粤港澳物流体系构建问题的政策建议

基于粤港澳大湾区物流体系构建现存的问题，可从以下角度来构建协同合作机制，提升粤港澳三地合作效率，实现物流体系一体化，经济发展协同化。

1. 建立有效的协同发展模式

就政府来说，应真正做到打破行政束缚，跨区域创新性的开展协同合作。在体制方面，广东可考虑依托港澳来推动开放创新进而实现治理机制一体化，结合自贸区、“一带一路”等政策强化一体化协作意愿，从粤港澳大湾区的关系网络，包括关联组织、协调组织等的数量和运行质量上强化，最终实现创新驱动下跨区域整合战略的实施。与此同时，应充分整合现有的物流资源，建立相应的研究中心、实验室

等，从科技、信息等角度完善物流体系建设，从而更好地为湾区经济的协同发展服务。

2. 设置专门的协同发展负责机构

粤港澳大湾区的协同发展涉及到多个部门的方方面面，而物流产业对速度又有较高的要求，因此，设置专门的协同发展机构可有效缩短走程序的时间，大大提高效率。首先应设立相应的协同合作组织架构，各部门按照相应的只能进行协同合作的调配、运行等等。其次，协同发展机构应尽快出台协同发展的相关条例制度，更有效地进行资源配置和各个主体之间的分工定位。而且，合作条例的出台消除了各主体合作的担忧，利益共享、风险共担机制可更好实现物流的高效运作。

3. 搭建物流信息共享平台

大数据系统和信息共享平台作为物流资源共享的重要载体，在湾区经济的协同发展中扮演着重要的角色。这一平台的搭建需要各个主体共同努力，在各个层次和功能之间实现创新发展，使信息服务多元化、开放化。因此，政府和企业都应从互惠互利的角度出发，共同创建一个公开透明的制度，在各自的博弈中实现共赢。

4. 加强物流体系管理

物流体系的构建的每一个环节都会存在很多管理的隐患，如何在现有制度下更有效地监管值得思考。在设置专门负责粤港澳大湾区经济协同发展机构和信息共享平台的同时，仍应注重对这些机制的及时反馈和监管。根据实时情况，快速作出调整，充分利用粤港澳的大湾区优势，明确各自的分工定位，促进物流体系的构建，更好地实现湾区经济的协同发展。

粤港澳大湾区战略推进的背景分析

宋丁

《特区经济》2017-07

今年的全国两会上，李克强总理首次提出规划和建设粤港澳大湾区的国家战略。显然，

在当前复杂的国内外经济政治形势下，国家提出这个战略具有深刻的、特定的背景。

一、中国经济急需突破瓶颈点，寻求创新型发展模式

中国经济经过三十多年的改革开放，经济总量已经达到 60 多万亿人民币，人均 GDP 为 8000 多美元，也达到国际中等收入国家的水平。目前整体经济呈现明显的增长乏力、下滑格局，综合发展成本高企，政府、企业债务高企，创新动力不足，产能过剩、金融杠杆偏高、库存积压严重，已经到了一个发展的瓶颈点，用国际流行的观点，就是中国已经面临中等收入陷阱的困扰。

解决中国经济当前困局的关键主要是两个方面，一个是控制全社会经济运行成本，

另一个是加大科技及产业创新。从国际经验看，解决不好这两个问题，就会陷入中等收入陷阱，长期恢复不过来，严重拖累国家经济正常发展的步伐。从上个世纪 80、90 年代的南美，到 90 年代之后的东南亚，甚至包括俄罗斯这些国家和地区在过去 30 多年历史中间都不同程度出现过中等收入陷阱，应该说大部分国家受到了很大的伤害，一些国家甚至到目前都没有完全恢复过来，就是因为它们的国际债务压力太大，大量向美国或国际货币基金组织、世界银行贷款，而贷款到期难以还贷，若继续贷款，则要受到这些国际势力的霸权约束，最后迫使负债国家无法走出困境，越陷越深，事实上是再一次被发达经济体系殖民，早年殖民是用武器征服，这一次是用经济手段征服了。

中国经济今天也到了这样一种瓶颈，也遭遇到西方势力的挤迫，但作为一个在国际上具有很大影响力的主权大国，中国当然不会纵容西方势力的经济挤迫和征服中国面对经济结构严重失衡、宏观经济增速已经连续几年整体卜滑、国家货币超发、物价特别是房价不断上涨、全社会的综合运营成本很高的严峻局面，实施了坚决的宏观调控，大幅降低全社会综合成本，包括企业的土地成本、物业成本、人工成本、税收成本等，坚定去产能、去库存、去杠杆、减负担、调结构，就是要保证不发生系统性金融风险，宏观经济能够稳定前行。

当然，解决中国宏观经济健康发展、转型升级问题，单靠控制成本是远远不够的，更重要的是大力推进创新发展，这是冲破中等收入陷阱的关键。近年来，国家大力提倡全民创业、万众创新，就是希望通过科技创新、金融创新、文化创新、体制创新等战略策略，引导中国走上建设创新型国家的道路。

但是，从传统经济模式迈向创新型经济模式，任重而道远。如何解决这个问题？国家决定采取两个试验：一个是建立雄安新区；另一个就是建立粤港澳大湾区。

雄安新区的模式是，在一个基本上没有现代产业、社会综合运营成本非常低的地方，导入新的土地、房产管理制度，营造较低的社会综合运营成本环境，在此基础上，实施创新方面的负面清单制度，让企业能够在最宽松的体制环境下进行科技及产业的创新，这样就可能产生国内最具竞争力的特殊地区，将为国家未来的产业转型升级、为建设创新型发展模式积累宝贵的经验。

粤港澳大湾区的模式是，在一个现代产业比较发达、但社会综合运营成本比较高的地方，

注入新的机制，实施区域经济资源的大融合和高配置，通过更加开放的国际化拓展和全方位创新，引导社会和市场迈向更高的境界。目前国内最适合进行这样的改革试验的地区就是粤港澳大湾区。在这里，不仅有国际化程度最高的香港，还有国内最先进入创新型城市的深圳，目前深圳已经建立了国内最好的市场经济体制和机制，是比较成功的“小政府、大市场”的城市经济架构，多年来，孵化出华为、中兴、腾讯、比亚迪、招商、平安、华大基因、大疆科技等一大批市场化运作、创

新能力强的国际型企业。上述这种产业和市场背景决定了粤港澳大湾区最有条件承担国家创新型战略的重大任务。

二、中国需要创新国际化平台，以应对国际逆全球化的阻力粤港澳大湾区的使命跟雄安新区相比，有一个重大差别，那就是国际化平台建设。作为改革开放最早的沿海地区，粤港澳大湾区的整个基础和起步点与雄安新区完全不一样，所以任务也有很大差异。寻求国家创新型发展模式，大湾区需要适应新形势，导入更加开放的国际化视野和体制，为国家探索建设新的全球化平台。

全球化目前遭遇了曾经的发动者欧美的重大阻力。近期美国的加息减税，就是要把中国乃至全球的美元都抽回美国去搞建设、搞开发，重建一个强大的美国，所以，美国事实上在走逆全球化的道路。欧洲的情况也不太妙，英国脱欧也是一种逆全球化的表现。

而中国恰恰是过去三十多年来全球化的最大受益者。中国不但在三十多年前实施了改革开放，而且在 21 世纪初加入 WTO，极大地推进了中国的现代化步伐，加速了融入国际社会的步伐。中国受惠于全球化，发展来之不易，必须维护全球化的大方向。习近平主席在达沃斯世界经济论坛上明确表示，中国坚持全球化战略。某种意义上，中国现在已经不得不承担全球化的领导者角色，中国在力撑全球化的大局。我们看到中国发起在全球推进“一带一路”国际战略，并且在北京成功举办“一带一路”大会，有 138 个国家参加。

中国很清楚，若想继续全球化，必须深刻改变经济发展模式，这就需要尽快塑造一个新的试验平台，这个平台能够让中国更力「从容地应对国际化，特别是让中国的人民币迈向国际化过程中有一个基础性的实验平台。这种情况下，国家选中了粤港澳大湾区作为中国继续推进高层级全球化的试验平台。

三、国际经济领域的高端产业及服务中心多以湾区形式存在

关心国际经济发展的人都会看到一个现象，那就是，国际经济领域的高端产业和服务业中心很多都分布在国际著名的海湾地区。站在更高的视野上看，国际上一些重要的海湾地区都是全世界最发达的经济发动机，成为引领国家经济和国际经济的核心动力区。现在全球排在最前面的湾区是纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区三大湾区，而我们把粤港澳大湾区称为国际第四大湾区。

湾区经济之所以能够成为全球经济的核心区和引领区，这与几百年来国际经济贸易主体的海洋化有直接关系。大航海时代开始后，世界经济贸易的模式发生了巨大变化，海洋被越来越「一泛地利用来进行洲际、国际、区际的经济贸易活动，一些重要国家、重要城市的海湾可以安全停泊和进出大型货轮，逐渐形成重要的港口，并据此延伸出港口仓储、物流、加工、商业、旅游等等产业链，形成完整意义上的湾区经济格局。像荷兰的鹿特丹一港湾、美国的旧金山港湾、纽约港湾、日本的东京港湾、新加坡的港湾、澳大利亚的悉尼港湾、香港的港湾等，都是当今世

界上影响巨大的重要港湾，其中，纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区在规模上、货物吞吐量上、国际经贸影响力上、海洋贸易金融功能上居于前三位。现在国内把粤港澳大湾区称为全球第四大湾区，事实上，这个第四大湾区的说法是比较谦虚的说法，因为按照经济总量来看，大湾区 1.2 万多亿美元，已经排在第三位，而按照大湾区现在的发展速度，应该说用不了太久，到 2020 年、2025 年，我们完全可以全面超越三大湾区，成为世界第一湾区。

四、香港近年来经济滑落、政治分化现象明显，急需遏制粤港澳大湾区的一个特别之处在于，它是跨境整合，把同属一个国家、但经济架构上独立存在的香港、澳门与内地的) ‘一东珠三角九市实施整合。显然，中央希望通过大湾区的跨境整合，实现对香港、澳门特别是香港的提振。

我们都知道，近年来香港经济以及政治环境恶化了。1997 年香港回归的时候，遭遇了亚洲金融危机，国际金融大鳄对香港经济实施巨量沽空，疯狂打压，导致香港经济风雨飘摇。为什么看上去如此强大的香港有点不堪一击?因为它在八九十年代把其占全部香港经济将近 30% 的加工制造实体经济绝大部分转移到了内地，特别是临近的深圳、东莞，导致香港的经济结构中间，制造业只有 5%-7% 的水平，这让) ‘一东成为世界工厂，而香港的经济虚拟化。1997 年之前，香港看上去欣欣向荣，但那时虚拟经济的繁荣，股价、房价一路暴涨，尤其作为一个弹丸之地的开放自由港，这种虚拟经济旺盛的情况一旦遭遇国际大鳄的盯梢和冲击，就会风雨飘摇，亚洲金融危机时的情况就是这样，后来中央政府给了香港很大的支持，中国坚持人民币不贬值，成功化解了金融危机对香港的冲击，但是香港还是留卜了病痛的根基。金融危机过去之后，香港没有记教训，回归以来，香港的产业结构一直缺乏实质性的转型，特别是没有向高科技制造业的方向转型，导致香港长期以来产业结构的失衡现象。

香港的问题不 只 是经济，这些年来香港社会出现一股极右政治倾向，一些人闹占中，闹港独，给香港带来很大的动荡和不稳定，和中央一再强调的“保持香港的繁荣稳定”的战略目标背道而驰。这表明，香港的精神价值观中，有一种希图继续漂浮在外的不良心理。粤港澳大湾区的整合，一个重要的意义在于，让香港再一次回归，20 年前回归了一次，是身子回来了，这块土地回来了，心没有回来，黄色的香蕉，外面是黄的，里面是白的，心是欧洲人的，心是英国人的，现在利用大湾区整合，让香港的心也回来。让心回归的重要表现是，香港真正愿意与内地进行全面、深度的融合，特别是与周边地区的经济、政治、文化融合，这就是粤港澳大湾区的一个重大取向。

其实香港对此已经看得非常清楚，实施大湾区融合式发展，对于香港是一个重大机遇，因此特首梁振英近期率团到) ‘一东珠三角多个城市考察，希望在大湾区框架卜实现融合共赢。可以预见，在新一轮行政长官任期内，香港与) ‘一东珠三角诸

城市的合作将跃上一个新的台阶，香港将不再是一个“问题”之地，而是大湾区内一个积极承担国际化、全球化责任的创新、共享之地。

五、珠江口湾区新四桥给大湾区融合创造了有利的条件

珠江入海}}如果搞粤港澳大湾区，搞湾区经济，东西两岸的便捷互动条件非常重要。然而，历史上湾区一直仅仅靠唯一的虎门大桥通行，随着两岸经济文化的高速成长和互动需求的日益增长，这种狭窄的通道格局已经远远不适应了。

情况正在发生巨大改变。目前，投资 1000 多亿的港珠澳大桥已通车，这座长度将近 5()公里的跨海大桥把东岸的香港与西岸的澳门、珠海三座城市连接起来，从而彻底结束了两岸没有陆路通道的历史，对于加强港珠澳之间的经贸文化交流互动具有不可估量的意义，也有助于粤港澳大湾区的融合发展。

但是，诺大的珠江入海 II,增加一座港珠澳大桥仍然不能解决两岸互通的问题。特别是在深圳这座 2000 万人 II 的超大城市崛起之后，巨大的指向西岸的经济动能得不到应有的高效释放。这个问题也在得到解决，横贯湾区中部的深中通道已经获批并已进入快速施工阶段。加上连接东莞与) ‘一州南沙的虎门二桥以及深茂公铁大桥，新的四座大桥一旦全面开通，将与原有的虎门大桥形成“五龙戏江”的壮观局面，届时整个大湾区可谓完全实现空间一体化了。这样一个极为重要的大交通架构的产生，也使得大湾区的融合发展有可能会成为一个现实。

六、粤港澳大融合可推进资源更佳配置、提升效率、释放更强功能

粤港澳三地在过去长期的发展中，分别积累了自己的国际经验和能量，香港成了国际著名的金融、贸易、物流、航运、旅游中心;澳门虽小，但也承担了连接欧洲特别是葡语地区与中国经济贸易互动的桥梁功能，且形成了东亚最大的娱乐之都;) ‘一东珠三角作为中国改革开放的先行者，已经成为中国经济的三大发动机之一，尤其是市场经济体制的建设在全国领先。

尽管三地相连，同属粤语之乡，同枕岭南故土，改革开放以来三地也出现了大规模的经济合作趋势，但是，由于百年以来曾经发生的港澳被割让、制度对立以及港澳回归以后仍然执行的一国两制，使得三地之间的经济互动仍然处在相对不高的格局之下，三地的资源配置仍然受到明显的边界阻隔，整体合作的运营效率不高，更强大的功能整合无法实现。

例如，香港邻近深圳的诸多片区，包括若干口岸片区、河套地区、沙头角中英街片区、深圳湾一带等等，深港两地多年来的发展模式呈现巨大差异，当深圳一侧已经高度都市化的时候，香港一侧仍然冷冷清清，荒无人烟，连双方承诺共同开发的河套地区都迟迟无法有效推进合作。这显然对深港双方都不利。

再如，香港金融业在全球都具有很高的地位，深圳的金融业发展也很快，两地的金融合作应该有很好的基础，特别是中央设立前海深港现代产业合作示范区目的就是鼓励两地的金融合作。然而，前海设立最初几年中，香港的动作不大，行动不

积极，这也是由于香港和深圳之间缺乏深度的融合式发展模式造成的。去年以来双方强化了沟通交流香港方面的积极性有所提升。

又如，香港的法治环境更贴近国际水平，至大湾区)‘一东片区非常希望互动交流的内容、这一点然而也是深圳乃由于两制的阻隔，香港法制的优势无法有效被)‘一东借鉴，反过来影响大湾区内部的立法执法行政行为国际化。

粤港澳大湾区构建的一个重要诉求就是要打破三地之间明的、暗的阻隔，让所有经济资源和要素能够交融、共享，达到合理配置的程度，同时，有效提升三地经济合作的效率，让三地的综合经济价值和功能得到充分整合和落实。

七、大湾区内部已经在发展湾区经济方面积累了经验

事实上，在粤港澳大湾区内部，跨界融合式发展湾区经济的探索一直没有中断过，近年来表现的更加强烈了。

例如深圳，多年来一直在和香港合作发展口岸经济、港口经济。2015年，深圳正式提出发展湾区经济的战略，是整个粤港澳大湾区里面最先提出发展湾区经济的城市。深圳对全市的海湾地带进行了全面规划，特别是结合国家对前海蛇}}自贸区的定位，对深圳湾、蛇}}半岛以及由前海、宝安中心区、大空港、沙井片区等地区构成的珠三角入海}}深圳沿岸岸线区大约100公里长的深圳西部海岸线进行了全面规划，不但强化了前海蛇}}自贸区的影响力，而且把岸线北部的大空港片区的定位和产业功能也全面提升了，特别是把世界最大的国际会展中心放在北部岸线，使深圳与)‘一州南沙以及与东莞滨海地区的联系更加紧密了，这种湾区经济的大动作近年来在深圳不断呈现。

广州的湾区经济主要体现在南沙，这里是广州唯一的出海口，而且是广东自贸区的重要组成部分。近年来，南沙的投资力度也不断加大，今年计划投资规模超过1000亿元，客观上为粤港澳大湾区的大融合创造了良好的条件。西岸的中山充分利用深中通道建设的重大利好，大力推进城市向湾区经济进军，势头良好。珠海则利用毗邻澳门的优势，依托横琴自贸区的大开发，积极拓展湾区经济，近年来取得了良好的发展成就。

由于珠三角各个城市多年来在湾区经济方面的积极推进，为粤港澳大湾区的建立奠定了坚实的基础。现在大湾区政策正式推出并即将进入规划和实施，可谓水到渠成。

综上所述，在中国经济进入到中等发展水平的大平台上的敏感时刻，国家审时度势，适时提出了建设粤港澳大湾区的战略构想，直接对标国际上著名的三大湾区，意图非常明显，就是要以大湾区更加开放的姿态和更深入的改革为基础，为中国经济实现跨越式发展、为中国经济成功融入国际、为人民币在未来能起到国际货币的作用进行全方位试验，探索到一条在更高平台上推进中国经济开放式、国际式、高端式发展的成功道路。粤港澳大湾区内的各个城市，包括香港、澳门，都应紧紧抓

住这个重大机遇，在大湾区内部实现真正意义上的大融合、大发展，真正成为新一轮国家发展的超级发动机。

粤港澳地区文化创意产业现状与融合——基于价值链视角

范宇鹏

《经营与管理》2015-12

创意产业的概念最早出现在 1998 年的《英国创意产业路径文件》一文中。文中指出：“所谓创意产业，就是指那些从个人的创造力、技能和天分中获取发展动力的企业，以及那些通过对知识产权的开发可创造潜在财富和就业机会的活动。”联合国教科文组织对文化创意产业进行了界定，即依靠创意人的智慧、技能和天赋，借助于高科技对文化资源进行创造和提升，通过知识产权的开发和运用，生产出高附加值产品，具有创造财富和就业潜力的产业。

文化创意产业强调以创新思想、技巧和先进的技术为手段，以文化内容和创意成果为核心价值，以知识产权实现为特征，引起生产和消费环节的价值增值，为社会创造财富和广泛就业机会的产业。由于文化创意产业拥有高知识、高附加值的特性，因此，受到了各国的青睐，成为世界经济的支柱产业之一。随着我国经济的飞速发展，人们不仅需要在物质消费层而获得满足，也需要获得精神消费的满足，因而文化创意产业在我国的经济发展中，也扮演着越来越重要的角色。

在全球金融危机中，传统行受到了严重打击，而文化创意产业却展现出旺盛的生命力，成为拉动经济增长的新动力。粤港澳地区是我国重要的经济区，对我国的经济的发展作出了重大的贡献。因此，研究粤港澳地区的文化创意产业现状，有助于研究粤港澳地区文化创意产业的融合模式，促进粤港澳地区经济的共同发展，使粤港澳地区成为我国经济发展的持续推动力。

粤港澳地区文化创意产业的现状

1.广东地区文化创意产业的现状中国文化产业网发表的“2012 年度中国文化创意产业最具竞争力的十大省市”排行榜显示，广东为第一位。2012 年，广东用于文化体育与传媒的财政支出高达 170.56 亿元，为全国之首。2003-2010 年，广东文化产业增加值年均增长率为 12.6%，高于全省同期 GDP 增长水平；文化产业增加值占全省 GDP 比重在 5.5%以上，约高出全国平均水平一倍。2010 年，广东文化产业增加值为 2524 亿元，占全省 GDP 比重的 5.6%，占全国文化产业的比重超过 1 八，已连续 8 年位居各省市首位。可见，广东省文化创意产业正处于蓬勃发展阶段。目前，全国有 7 个省市的文化产业占到 GDP 的 5%以上，广东省仍然保持强劲势头。

(1)从产业分布看，广东文化创意产业主要集中在数字出版、广播电视、平面媒体、印刷复制产业，多项产业位居全国之首：2010 年，广东数字出版产业规模达 200 亿元，占全国 1 方；动漫产业产值 168.67 亿元，约占全国 1 八；各类印刷企业总产值 1650 亿元，约占全国 1/4；广东省广播电视网络股份有限公司拥有全国最大的有限广

电网。

(2)从文化产业的层次看,广东省统计局的《广东文化产业发展状况》显示,2008年,广东文化产业实现增加值 2090.90 亿元, 占全省 GDP 约 5.7%。“核心层”(包括新闻服务、出版发行和版权服务、广播电视电影服务、文化服务)实现增加值 404.30 亿元, 占文化产业增加值的 19.3%;“外围层”(包括以互联网信息为主的网络文化服务,以旅游、娱乐为主的文化休闲娱乐服务,以广告、会展、文化商务代理为主的其他文化服务)实现增加值 459.22 亿元, 占文化产业增加值的 22.0%;“相关层”(包括文化用品、设备及相关文化产品的生产和销售活动)实现增加值 1227.38 亿元, 占文化产业增加值的 58.7%。

(3)广东地区文化创意产业的优势。一是广东省拥有坚实的产业基础,经济实力位居全国第一,发达的工业制造业为文化创意产业的发展奠定了基础。二是广东文化中“敢为天下先”的精神,为文化创意产业的发展提供了前进的动力。发展数字、网络等高新技术,探索文化与之结合的发展模式,使得广东成为我国互联网文化的先驱。三是广东拥有明确的文化强省意识,出台了一些纲领性、全局性的政策文件,为文化创意产业的发展提供了指引和保障。2014 年度,广东省文化产业发展专项资金给予 59 家企业补助和贴息支持。

(4)广东地区文化创意产业的不足。广东文化创意产业虽然发展迅猛,但仍存在一些不足之处。一是内部结构不合理。在文化产业结构的比例中,“核心层”增加值的比例明显偏小,“相关层”的比例较大。这主要是由于广东文化创意产业仍然以代工、制造等制造业为主导,而与“核心层”产业的相关的、具有核心竞争力的文化创意、品牌价值等缺乏发展,使得广东文化创意产业停留在“卖产品”而不是“卖文化”的阶段。二是“重商”的价值观,使得广东的人文环境缺乏历史文化的厚重沉淀,急功近利的氛围阻碍了创新的发展。三是现行的文化体制不能与文化创意产业的发展相适应,亟待改革。

2.香港文化创意产业的现状香港作为亚洲的金融中心,经过金融危机的洗礼,实现经济转型,突破经济“瓶颈”迫在眉睫。香港开始探索以文化创意产业的发展来重振经济的路径,并逐步成为亚洲的创意中心。香港文化创意产业起步早、发展快,已成为香港经济增长的新动力。香港政府发布的《香港优势产业在 2008 年及 2009 年的情况统计》显示,文化创意产业 2009 年的增值额为 629.35 亿港元,占香港生产总值的 4.1%,比 2002 年增长了 1.1 倍。可见,香港的文化创意产业在逐步成为香港经济的支柱产业。(D 香港的文化创意产业发展分为三个阶段。第一阶段为 1997-2004 年,是创意产业的形成阶段,以发展旅游业、电影业及广播业为主要的产业。第二阶段为 2005-2008 年,是香港创意之都的确定阶段,重点发展的领域在于数码创作、设计及电影。第三阶段为 2009 年至今,将文化创意产业定为香港的六项优势产业,并更进一步推动文化创意产业的发展。2009 年,曾荫权成立了“创意香港”的专责

机构，是香港创意产业发展的一个里程碑，也是巩固香港创意之都的一项重要举措。

(2) 从产业分布看，香港的文化创意产业包括，设计业、建筑业、广告业、出版业、演艺业、软件、电脑软件及互动媒体业、电台、电视业、旅游会展业。其中，广告业、设计业、旅游会展业、演艺业的发展成就在国际市场上享有盛名。《2012 中国创意产业发展报告》显示，香港 2000 年创意工业输出的服务总约 100 亿港元，相当于服务出口的 3.1%、货物及服务总出口的 0.5%。其中，广告、市场研究及公众意见调查服务出口额最高，为 63.86 亿港元；其次为包含设计、时装设计及出版在内的其他商业及个人服务，为 17.14 亿港元；第三为专利权及版权费，8.32 亿港元；第四为影音制作及相关服务，3.16 亿港元。可见，香港的文化创意产业多为“核心层”产业，具有较高的核心竞争力。

(3) 香港文化创意产业的优势明显。从宏观的政策、环境上看，香港拥有自由市场为主导的运作机制、完善的法律保护机制、积极有效的吸引创意人才机制，使得文化创意产业有良好的市场竞争、使得知识产权得到良好的保护。除了有政府出台计划支持外，香港还有许多非营利机构对文化创意产业进行资助，其中一个为香港马会。而从较为微观的人才、行业上看，香港 8 所大学实行的输入人才计划，为香港培养了大量的优秀的人才。同时，本地企业提供的国际化舞台，能帮助人才更好的成长，为文化创意企业奠定基础。香港拥有优秀的品牌资源，在相关的行业有牢固的根基，繁荣的经济又为其创造了良好的环境与机遇，使其能得到长足的发展。

(4) 香港文化创意企业的发展同样面临着困境。首先，由于香港土地、人口资源有限，一方面导致企业的扩张缺乏物质条件，导致了产品成本的升高。另一方面则体现在市场较小，容易导致饱和，企业发展受到限制。

3. 澳门文化创意产业的现状

澳门有“东方蒙地卡罗”之称，博彩业是澳门的支柱产业。2007 年，澳门博彩业的总收入超过美国的拉斯维加斯，成为全球第一大赌城。根据澳门政府统计，2012 年，博彩税收收入约为 1134 亿澳门元，占澳门财政收入的 78.19%，总收入为 3068.2 亿澳门元，增幅为 14%。博彩业带来的巨大利益带动了澳门的经济发展，使澳门跻身世界发达国家和地区的行列。“赌风”盛行虽然带来了收入，但容易造成一系列的社会的问题，如人口拥挤、房价攀升、辍学率升高、贫富差距拉大等等。不仅如此，单一的产业经济，难以承受国际经济危机带来的困境。因此，实现澳门产业转型，调整产业结构，发展文化创意产业成为了推动澳门经济发展的关键。澳门特区政府于 2010 年 5 月，成立了“文化产业委员会”、“创意产业协会”，以推动创意产业发展。

目前，澳门的文化创意产业的重点领域，在视觉艺术、设计、电影录像、流行音乐、表演艺术、出版、服装、动漫八大产业。其中，视觉艺术及设计为重点突破产业。由于澳门文化创意产业的发展启动较晚，现正处于探索起步阶段，成效并不

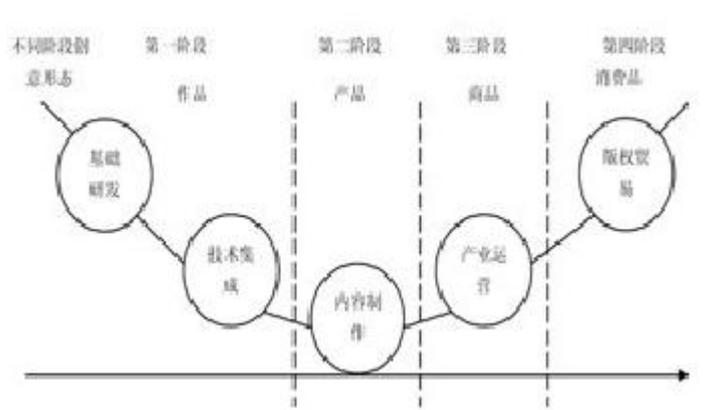
明显。

(1) 澳门开展文化创意产业有其独有的优势。一是澳门有深厚的历史文化底蕴，中葡文化的交融形成了独特、丰富的中西文化遗产。二是澳门是个国际化的宗教文化汇聚地，这里不仅有儒、释、道等中国宗教，也有天主教、基督教、伊斯兰教等国外宗教。多元化的宗教文化，是澳门文化中一道亮丽的风景线。三是澳门政府大力发展教育事业，为创意产业培养了大批人才。

(2) 澳门开展文化创意产业的劣势。澳门的文化创意产业由于受博彩业长期占领经济主导地位的影响，其发展难以得到立杆见影的效果，仍然需要持续加大投入。另外，澳门地区土地面积小、人口稀少、经济基础薄弱、文化创意产业配套设施不足、市场规模狭小，势必制约文化创意产业的发展。

粤港澳文化创意产业的融合模式

粤港澳文化创意产业的发展各具优势与劣势，融合发展可使各地区相互合作、取长补短，实现共赢。文化创意产业价值链增值分析，多采用台湾宏碁集团创始人施振荣提出的“微笑曲线”，因为其大致符合文化创意产业的行业特征。因而，以该曲线为基础，分析粤港文化创意产业的价值链融合模式（见下图）。创意产业价值链的增值过程图



1. 第一阶段分析

价值链的第一阶段为作品阶段。需要良好的人才培养机制与经济环境氛围，其注重基础研发与技术集成，着重利用高新技术，将创意转化为作品。粤港澳地区由于地理位置接近，拥有相近的文化背景，人们对于不同的文化包容性强，因此，既可利用广东的传统文化，又可利用港澳地区丰富的中西结合文化，作为文化创意产业的文化素材。然后，利用港澳地区的人才优势、香港地区先进的建设经验，广东地区的高新技术园区基础建设等资源，加大文化创意产品的研发与技术集成，制作优质的、原创的文化创意作品。

2. 第二阶段分析价值链的第二阶段为内容制作阶段。主要是注重产品的工艺流程，技术含量较低，因而利润也是最低的。由于利润低，因而产品的成本必须得到有效的控制。香港地区拥有先进的生产管理经验，加之广东地区的工业经济优势，在实

现产品高效生产的同时，优化广东地区的工业生产管理技术。

3.第三阶段分析

第三阶段为产品运营阶段。这有赖于营利模式的创新，重点在于产品的展示与传播平台。粤港地区拥有强大的媒体资源、港澳地区的优秀管理人才及广东地区的广阔消费市场，是实现产品高效运营的良好基础。

4.第四阶段分析

第四阶段为版权贸易阶段。产品版权贸易的前提，是良好的知识产权保护。港澳地区健全的产权法律法规，是广东地区的重要借鉴经验，而广东广阔的版权消费市场，也是港澳地区文化创意产业发展所不可或缺的资源。

粤港澳地区文化创意产业融合能打破地域的限制，利用各地区的优势资源，为文化创意产业发展提供动力。同时，融合模式加强了各地区的交流学习，提供宝贵的经验与技术，真正起到优化各地区产业的作用，使其不仅获得经济利益，也获得产业升级带来的好处。可见，粤港澳地区文化创意产业融合，能够实现各地区文化创意产业的共同发展，实现共赢。■

珠三角城市群经济效率比较研究——基于三阶段 DEA 模型

彭丽花，游静，袁持平

《江苏商论》2017—05

一、引言

在经济全球化和区域一体化推进的背景下，区域之间的竞争已经转化为城市群的竞争。珠三角城市群在我国经济格局中占据着举足轻重的地位，30多年的改革实践让广东省的诸多经济指标都走在了全国的前列。近年来珠三角地区伴随着原材料和劳动力价格上涨、加工贸易及出口退税政策调整、人民币持续升值等因素，使昔日以制造业闻名的“世界工厂”而面临巨大压力。从城市经济效率的视角来测算2009-2013年间珠三角城市群的经营效率，横向比较九个城市在同一时间的效率值大小。何为城市经济效率？戴永安(2011)认为城市经济效率从投入角度可以理解为是城市利用资本和劳动力等生产要素实现经济产出的能力。城市经济效率对于城市的发展具有重要的意义，高效率的城市可以优化现有产业结构，从而提升城市的整体效益。

国内外学者在运用数学包络法(简称 DEA 法)对城市经济效率做了诸多的研究。Charnel 等人(1989)最早应用 DEA 模型评价城市经济效率，比较了中国 28 个城市 1983 年和 1984 年的经营绩效水平。随后 Sueyoshi(1992)、Zhu(1999s)、李郁等(2008)、李红锦等(2011)、任世鑫等学者(2014)分别应用这一方法测量了我国不同类型城市的效率水平。这些成果为本文的研究奠定了基础，但是必须指出，上述学者在评测城市经济效率时，仅仅将城市经济体的投入产出作为一个封闭的系统，并未考虑环境因素的影响，其结果势必存在着偏差，进而影响到政府的科学决策。基于此，本文拟采

用 Fried(2002)的三阶段 DEA 模型，其精髓是在第二阶段构建 SFA 模型，以投入松弛作为因变量，环境变量作为自变量，通过回归计算，剔除环境因素和随机因素对效率的影响。

二、方法与变量

(一)三阶段 DEA 模型

第一阶段:经典 DEA 模型 (BC² 模型)。BC² 型考量的是在规模报酬可变条件下进行有效性分析，衡量技术效率。DEA 假设有 n 个 DMU，每个 DMU 有 m 种输入 s 种输出， $x_{ij} > 0$ 为 DMU_j 的第 i 种输入的投入量， $y_{rj} > 0$ 为 DMU_j 的第 r 种输出的产出量 (j=1, 2, .., n; r=1, 2, .., s)。投入导向的 BCZ 模型如公式(1);

$$(D_{BC}^I) \begin{cases} \min \theta \\ \sum_{j=1}^n X_j \lambda_j \leq \theta X_0 \\ \sum_{j=1}^n Y_j \lambda_j \geq Y_0 \\ \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1 \\ \lambda_j \geq 0, j=1, 2, \dots, n, \theta \in E^1 \end{cases} \quad (1)$$

在第一阶段,主要为两个方面的数值:其一,初步 DEA 效率值,以供与第三阶段进行比较分析;其中,技术效率=纯技术效率*规模效率。其二松弛变量。第二阶段:相似 SFA 模型。通过构建相似 SFA 模型有助于观察环境因素、随机因素和管理因素对松弛变量的影响,该松弛变量 S_n , 为 DMU 在第一阶段的实际投入与理想投入之间的差值。建立松弛变量与环境变量的模型公式(2):

$$S_{ni} = f^n(Z_i; \beta^n) + V_{ni} + U_{ni} \quad (2)$$

其中理 Z_i ; β^n 表示环境变量对松弛变量的影响,通常取 $f^n(z_i; \beta^n) = z_i \beta^n$, 国内文献在推算管理无效率时出现了分歧,本文采用罗登跃 (2012) 给出的管理无效率的公式 (3) 和 (4):

$$E[U_{ni} | V_{ni} + U_{ni}] = \frac{\delta \lambda}{1 + \lambda^2} \left[\frac{\varphi\left(\frac{\varepsilon \lambda}{\delta}\right)}{\varphi\left(\frac{\varepsilon \lambda}{\delta}\right)} + \frac{\varepsilon \lambda}{\delta} \right] \quad (3)$$

$$E[V_{ni} | V_{ni} + U_{ni}] = S_{ni} - Z_i \beta^n - E[U_{ni} | V_{ni} + U_{ni}] \quad (4)$$

最后,计算出同质环境下的新投入。为了排除环境和随机误差的影响,需要运用公式(5):

$$X_m^{\Delta} = X_m + [\max (Z_i \beta^0) - Z_i \beta^0] + [\max (V_m) - V_m] \quad (5)$$

X_m^{Δ} 表示经同质化处理后的新投入值。经过上述调整，最终所有的 DMU 面临着相同的运营环境和自然状态。在第二阶段，得到的主要数据有两个方面：其一 β^0 和 γ 等参数的估计值，计算得到 v_n 和 u_n ；其二 DEA 模型的新投入。第三阶段：调整后的 DEA 模型。将经过同质化处理的新投入 X_m^{Δ} 代替原来的投入值 X_m ，产出数据不变，重新代入 BCZ 模型中进行效率估计。

(二)变量及数据说明 1.投入变量:从业人员总数(万人, X_1):该指标衡量的是劳动力供给。劳动力是区域经济发展的重要资源之一。固定资产投资额(亿元, X_2):该指标衡量的是资本供给。资本是区域经济发展的另一重要资源。

R&D 经费投入(亿元, X_3):该指标衡量的是科技创新。科学技术是第一生产力,政府科研经费投入直接关系着产业结构的优化及升级。

外商直接投资额(亿美元, X_4):该指标衡量的是外资对产业经济的影响。FDI 被认为是资本和技术的组合,与地区经济的关系更为紧密。自改革开放以来,珠三角地区一直深受境外投资者的青睐,吸引了大量的外资,对于该地区的产业结构转型与升级起到了一定的推动和辐射作用。

表 1 2009-2013 年珠三角第一阶段效率值

DMU	2009				2010			
	crste	vrste	scale	规模效率情况	crste	vrste	scale	规模效率情况
广州	0.38	0.85	0.447	drs	0.382	0.758	0.504	drs
深圳	1	1	1	-	1	1	1	-
珠海	1	1	1	-	1	1	1	-
东莞	1	1	1	-	0.677	0.794	0.852	irs
佛山	1	1	1	-	1	1	1	-
中山	1	1	1	-	1	1	1	-
江门	0.509	1	0.509	irs	0.451	0.898	0.503	irs
肇庆	0.73	1	0.73	irs	0.395	0.954	0.414	irs
惠州	0.641	0.863	0.743	irs	0.451	0.652	0.691	irs
DMU	2011				2012			
	crste	vrste	scale	规模效率情况	crste	vrste	scale	规模效率情况
广州	0.375	0.602	0.623	drs	0.38	0.627	0.606	drs
深圳	1	1	1	-	1	1	1	-
珠海	1	1	1	-	1	1	1	-
东莞	0.855	0.937	0.912	irs	0.864	0.996	0.868	irs
佛山	0.589	1	0.589	drs	0.622	0.827	0.752	drs
中山	1	1	1	-	1	1	1	-
江门	0.576	1	0.576	irs	0.544	1	0.544	irs
肇庆	0.42	0.988	0.425	irs	0.418	0.972	0.43	irs
惠州	0.449	0.678	0.662	irs	0.536	0.723	0.742	irs
DMU	2013				5 年平均值			
	crste	vrste	scale	规模效率情况	crste	vrste	scale	
广州	0.377	0.716	0.526	drs	0.379	0.711	0.541	
深圳	1	1	1	-	1	1	1	
珠海	1	1	1	-	1	1	1	
东莞	1	1	1	-	0.879	0.945	0.926	
佛山	0.56	0.657	0.853	drs	0.754	0.897	0.839	
中山	1	1	1	-	1	1	1	
江门	0.489	0.962	0.508	irs	0.514	0.972	0.528	
肇庆	0.419	0.954	0.439	irs	0.476	0.974	0.488	
惠州	0.531	0.713	0.745	irs	0.522	0.726	0.717	

表 2 第二阶段 SFA 回归结果

因变量 自变量	从业人员总数 松弛变量	固定资产投资额 松弛变量	R&D 经费投入 松弛变量	外商直接投资 松弛变量
常数项	-354.939 (-33.204)***	-1816.712 (-42.006)***	-30.240 (-21.723)***	-10.724 (-10.452)***
公共财政支出	-0.001 (-2.043)**	-0.003 (-0.931)*	0.000 (-0.906)*	0.000 (-0.476)*
非农人口与总 人口之比	258.247 (22.818)***	2625.552 (70.617)***	45.412 (37.928)***	19.326 (7.207)***
城乡居民消费 水平之比	122.763 (26.929)***	676.320 (17.333)***	16.397 (20.093)***	3.684 (5.455)***
出口总额占 GDP 的比重	-28.220 (-0.629)*	-196.677 (-1.000)*	1.398 (0.385)*	-2.316 (-1.263)*
sigma-squared	22824.913 (84224.206)***	423230.900 (409852.240)***	249.045 (231.411)***	21.350 (6.812)***
gamma	0.000 (0.141)*	0.845 (29.308)***	0.920 (74.009)***	0.682 (11.197)***

注:括号内的数值为 t 检验值, *平检验、水水水水水分别代表通过 10%,5%,1%的置信水

2.环境变量:公共财政支出(亿元, z_1):该指标衡量的是政府职能。财政政策是政府宏观调控的重要手段。公共财政支出的投向和大小是政府在发挥这只“看不见的手”调控经济的发展。非农人口与总人口之比(z_2):该指标衡量城镇化率,我国城镇化的过程其实就是工业化推进的过程。武春友等(2010)研究发现,“城市化过程中的人口集聚效应是引起产业结构调整的关键”。城乡居民消费水平比(z_3):该指标衡量的是城乡差距,城乡差距会通过市场需求和市场供给共同来影响产业结构,从而推动区域经济的发展。出口总额占 GDP 的比重(z_4):该指标衡量的是经济开放程度,经济开放程度主要靠出口来体现。该比重越高,经济开放程度就越大。3.产出变量:人均 GDP(元, Y_0):用于衡量地区经济总体发展水平。各地商品出口总额(亿美元, Y_1):用于衡量该地区产业结构的优化调整对出口创汇的影响。(二)数据说明。根据数据包络法对 DMU 的内在要求,即 DMU 的个数要大于等于所有的投入变量和产出变量的两倍,增加珠三角、广东省、中国这三个地方共计 12 个 DMU 进行效率评价。

三、实证分析

(一)第一阶段运行结果及分析本阶段的研究是不考虑环境变量的影响,以四个投入变量和两个产出变量作为基础,运用 DEAP2.1 软件运行,得到 9 个 DMU 各年的效率值如表 1 所示。由表 1 可见,在未考虑环境变量与随机误差的影响下,深圳、珠海、中山三市在这五年均位于生产技术效率前沿而上,三种效率值均为 1。广州在五年内效率值都是非有效的,在珠三角地区排名靠后,尤其是技术效率值均低于 0.39。究其原因是纯技术效率值和规模效率值均偏低,这是由于近年来广州作为中心城市的集聚效应有所削减,配置和使用资源的能力较之其他城市有所降低,所以经济呈现出规模报酬呈递减的趋势。东莞、佛山在珠三角九市里处于中等水平,五年间各

有两年是技术有效的，东莞在 2010-2012 年间规模报酬呈递增的趋势，佛山则在 2011-2013 年间规模报酬呈递减的趋势。惠州、江门、肇庆五年间均未出现技术有效率的局面，均呈现出规模报酬递增的趋势，这说明这三市需加大资源投入和提升技术水平。

(二)第二阶段运行结果及分析

以该松弛变量作为因变量，环境变量作为自变量，进行 SFA 回归分析，用 Frontier4.1 软件运行，得到各变量系数的估计值和 t 一检验值如表 2 所示。

1.公共财政支出。公共财政支出对前两个松弛变量的回归系数为负数，后两个松弛变量的回归系数为 0,t 检验值仅从业人员总数松弛一项通过 5%的置信水平检验。因为公共财政支出能够弥补产业资本的不足，比如承担大型基础设施和公用设施的建设，这样能减少固定资产投资额。另外，由于资本对劳动力具有替代性，当资本投入加大时，可以一定程度上减少劳动力的使用，因而从业人员总数松弛量可以降低。另一方面，公共财政支出对后两个变量的回归系数约为 0，表示公共财政支出对上述两个变量并无多大影响。

2.非农人口与总人口之比。该比例代表着城镇化的水平。该变量与所有的松弛变量的回归系数为正数，并且均能通过 1%置信水平的 t 检验，说明该变量对各投入松弛变量的影响是十分显著的。在城镇化推进的过程中，劳动力从第二产业向第二产业、第三产业转移。农村向城市转化的过程中，需要改头换面，通过平整土地，修建基础设施、绿化环境等措施来达到改善环境的目的，这势必会增加固定资产投资。城镇化的进程实质上是工业化的过程，

表 3 2009-2013 年间第三阶段效率值

DMU	2009				2010			
	crste	vrste	scale	规模效率情况	crste	vrste	scale	规模效率情况
广州	1	1	1	-	0.865	1	0.865	drs
深圳	1	1	1	-	1	1	1	-
珠海	1	1	1	-	1	1	1	-
东莞	0.74	1	0.74	irs	0.776	1	0.776	irs
佛山	1	1	1	-	1	1	1	-
中山	1	1	1	-	1	1	1	-
江门	0.41	1	0.41	irs	0.453	0.966	0.468	irs
肇庆	0.538	1	0.538	irs	0.339	0.944	0.359	irs
惠州	0.655	1	0.655	irs	0.54	0.953	0.567	irs
DMU	2011				2012			
	crste	vrste	scale	规模效率情况	crste	vrste	scale	规模效率情况
广州	0.843	1	0.843	drs	0.86	1	0.86	drs
深圳	1	1	1	-	1	1	1	-
珠海	1	1	1	-	1	1	1	-
东莞	0.72	0.973	0.74	irs	0.694	1	0.694	irs
佛山	0.936	0.97	0.965	irs	1	1	1	-
中山	1	1	1	-	1	1	1	-
江门	0.513	0.913	0.561	irs	0.444	0.882	0.504	irs
肇庆	0.35	0.904	0.387	irs	0.343	0.888	0.386	irs
惠州	0.527	0.917	0.575	irs	0.536	0.932	0.576	irs
DMU	2013 年				5 年平均值			
	crste	vrste	scale	规模效率情况	crste	vrste	scale	
广州	0.696	1	0.696	drs	0.853	1		0.853
深圳	1	1	1	-	1	1		1
珠海	1	1	1	-	1	1		1
东莞	0.686	0.948	0.724	irs	0.723	0.984		0.735
佛山	1	1	1	-	0.987	0.994		0.993
中山	1	1	1	-	1	1		1
江门	0.45	0.935	0.481	irs	0.454	0.939		0.485
肇庆	0.353	0.889	0.397	irs	0.385	0.925		0.413
惠州	0.568	0.897	0.634	irs	0.565	0.940		0.601

在产业结构的调整及优化的进程中，需要进行科技创新，因而 R&D 经费投入必不可缺。城市较之农村更为开放，其优良的基础设施、宽松的政策环境等吸引着更多的外资。

3.城乡居民消费水平之比。该变量与所有的松弛变量的回归系数为正数，并且均能通过 1%水平的置信水平 t 检验。城乡差距会加大各投入变量的投入松弛，造成社会资源的浪费。这与我们预期一致。

4.出口总额占 GDP 的比重。该变量对松弛变量的回归系数有正有负，均未通过 10%的置信水平的 t 检验。经济外向程度越高，资源和要素的流动性就越强，就越能配置到利用效率高的部门，因此能降低从业人员、固定资产投资、外商直接投资的浪费。至于 R&D 经费投入的松弛随着出口比重的增加而增加。

5. γ 值的分析。 $\gamma = \frac{\delta_u^2}{\delta_u^2 + \delta_v^2}$ 为管理无效率的方差占总方差的比例，从业人员总数这一投入变量与环境变量的 γ 为 0，说明随机误差的影响占据主要地位。固定资产投资额、R&D 经费投入这两个投入变量与环境变量的 γ 分别为 0.84s, 0.920 说明管理因素占据主要地位。外商直接投资与环境变量的 γ 为 0.682, 介于 0 和 1 之间，说明随机因素和管理因素对该投入变量都存在显著的影响。

由于各环境变量对于不同城市的影响程度不同，导致一些城市因运营环境或者自然运气较好，而呈现出较好的效率值，而另外一些城市则遇到较差的运营环境呈现出不好的经济效率值。因此运用公式(s)对原始投入值进行修正必不可少。这也是三阶段 DEA 模型在实际运用过程中的难点，由于篇幅所限，不将修正过程和修正结果呈现出来。

(三)第三阶段运行结果

在第三阶段，最大的变化是纯技术效率值提高了(见表 3)0

(四) 结果分析

1.珠三角地区调整后的总技术效率现状分析(见表 4)。在珠三角地区，经济效率表现最佳的是深圳、珠海、中山三个城市，始终排名第一，五年的总技术效率均为 1，实现了 DEA 有效。其次是佛山，其总技术效率在前两年和后两年均为 1，只有 2011 年为 0.936，平均值为由调整前的 0.754 上升至 0.987，增长较快。广州五年间有四年排名第五位，总技术效率值最大达 1，最小值达 0.696，波动幅度较大，平均总技术效率值由调整前的 0.379 上升到 0.853，上涨了 125%，说明外在环境变量的存在大大地低估了广州市的管理技术水平。其他四个城市都没有一年实现 DEA 有效，即总技术效率不是 1，均存在着一定程度的投入要素冗余。这说明在当前的经济发展水平下，这些城市要么投入要素利用不充分，要么投入要素配置不合理。东莞、惠州固定排在第六位和第七位，表现平平。肇庆、江门两地是表现最差的城市，始终排在倒数后两名，这主要是与它们的规模效率值低下分不开。

2.珠三角九市平均纯技术效率与规模效率调整前后对比分析。以 0.9 的效率值为界，将技术效率值和规模效率值划分为四种类型，在混合环境变量和随机因素影响下的第一阶段(见图 1)，有三个城市位于第一类型“双高型”，即纯技术效率和规模

效率都在 0.9 以上，深圳、中山和珠海三市处于经济完全有效率。第二种类型“双低型”，纯技术效率和规模效率都在 0.9 以下的城市也有三个—广州、惠州和佛山，它们的表现差的原因可能有来自自身管理无效率，抑或是运行环境太差等诸多因素。第三种类型是“高低型”，即纯技术效率值在 0.9 以上，规模效率在 0.9 以下，东莞、江门、肇庆这三市属于这种类型。

排除环境变量和统计误差后，发现图 2 最大的变化是第二种类型“双低型”消失了，九市的纯技术效率值都在 0.9 以上。第一类型“双高型”的城市增加了。佛山，广州、惠州两市的纯技术效率值有所提高，变更到第三种类型“高低型”，说明珠三角地区的管理技术水平整体较高，无效率的原因主要来自于规模的不合理。

表 4 珠三角九市 2009-2013 年总技术效率排名

排名	2009	2010	2011	2012	2013
1	广州、深圳、珠海、佛山、中山(1)	深圳、珠海、佛山、中山(1)	深圳、珠海、中山(1)	深圳、珠海、佛山、中山(1)	深圳、珠海、佛山、中山(1)
2	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-
4	-	-	佛山(0.936)	-	-
5	-	广州(0.865)	广州(0.843)	广州(0.86)	广州(0.696)
6	东莞(0.74)	东莞(0.776)	东莞(0.72)	东莞(0.694)	东莞(0.686)
7	惠州(0.655)	惠州(0.54)	惠州(0.527)	惠州(0.536)	惠州(0.568)
8	肇庆(0.538)	江门(0.453)	江门(0.513)	江门(0.444)	江门(0.45)
9	江门(0.41)	肇庆(0.339)	肇庆(0.35)	肇庆(0.343)	肇庆(0.353)

注：括号中的数值为前文中已经注明的各年的总技术效率值。

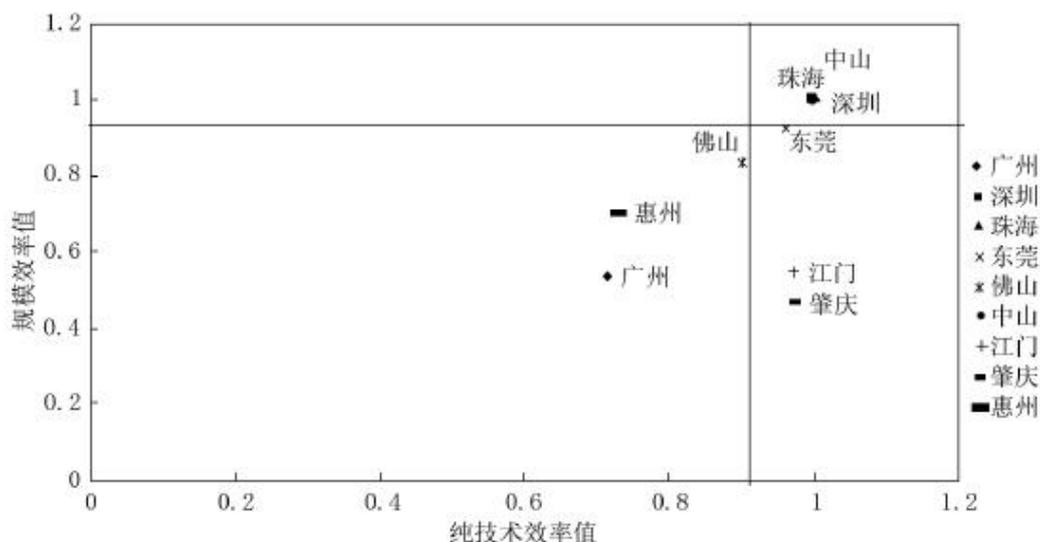


图 1 珠三角九市第一阶段纯技术效率和规模效率分布图

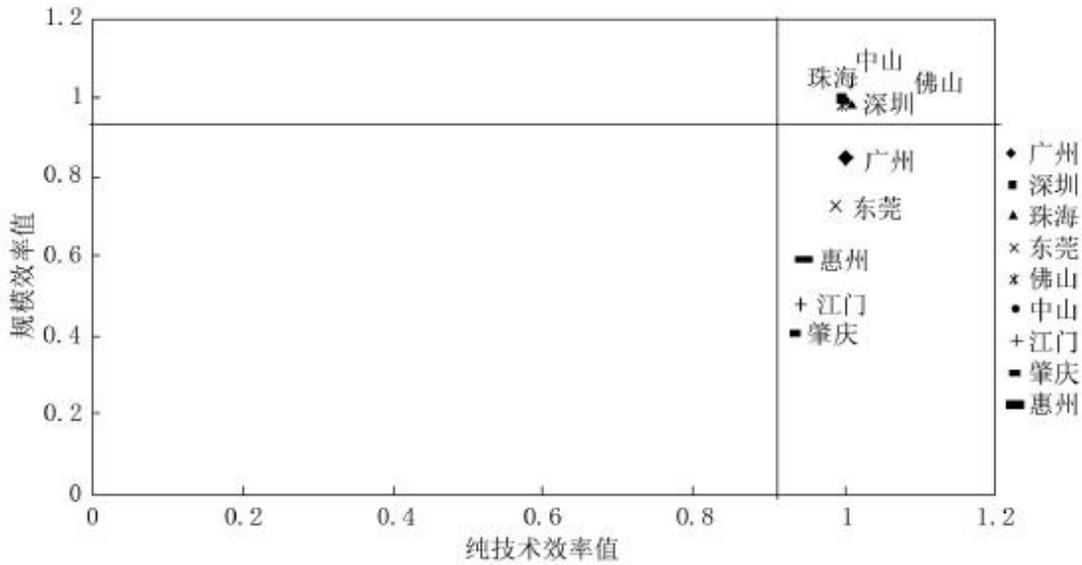


图2 珠三角九市第三阶段纯技术效率和规模效率分布图

四、结论及建议

本文运用三阶段 DEA 模型对珠三角九个城市在 2009-2013 年间的综合技术效率、纯技术效率、规模效率值进行了分析，得出三个结论。

其一，从地理位置分布上，城市经济效率呈现出规律性。经济有效率的城市—深圳、珠海、中山位于珠江的入海口，经济效率居中的城市—广州、佛山、东莞位于珠三角的中部腹地，经济效率低下的城市—惠州、江门、肇庆位于珠三角的外围。经济有效率的城市具有的共同点是区位优势明显，要素丰富，产业结构合理，城市化水平高，城乡差距较小。经济无效率的共同原因是人口素质较低，产业结构不合理，城镇化水平偏低，第三产业不发达，自主创新能力薄弱。

其二，控制环境变量是提高城市经济效率的有效措施。从第三阶段和第一阶段对比分析发现，环境变量和随机误差对城市经济效率确实产生了显著性影响。根据表 2 环境变量对各投入松弛的影响程度大小，得出结论首先要大力推进城市化(工业化)，接下来要缩小城乡差距，再次是加大公共财政支出的力度。本文选取的出口总量占 GDP 的比重这一指标未能通过显著性检验，这也恰恰说明珠三角地区依靠出口拉动经济增长的作用不大。

其三，经过第二阶段 SFA 调整后，纯技术效率值大大提升了。说明环境变量的存在低估了珠三角的管理技术水平。珠三角技术无效率的原因主要来自于规模的不合理。在六个无效率的城市中，只有广州是由于规模过大导致的收益递减，其他五个城市(东莞、佛山、江门、肇庆、惠州)处于规模收益递增的阶段，仍需加大要素的投入。上述结论给我们如何提高经济效益指明了方向。首先，要推进工业化的进程，不断实现产业结构优化升级，大力发展现代服务业、先进制造业和高新技术产业，才能增强经济抗风险的能力，保持有力的发展后劲。第二，提高自主创新能力，大力发展自有品牌。自改革开放以来，珠三角的产业发展历经了从劳动密集型到资本

密集型再到技术密集型的变迁之路，只有通过核心技术的创新和转化，提高产品的附加值，才能同时赢得国际和国内两个市场。第三，要强化政府职能，加强宏观调控和政府监管的力度。政府要有所为，有所不为，为经济发展创造良好的外在环境，同时也要整合内部因素。

他山之石

国际湾区实践对粤港澳大湾区建设的启示

申明浩 杨永聪

《发展改革理论与实践》2017-7

国际一流湾区的代表主要有纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区，从三大湾区的实践经验来看，基础设施一体化、要素流动自由化、产业分工协同化、营商环境包容化是其获得巨大成功的基本要素。为此，粤港澳大湾区要实现从区域性湾区向国际大湾区的跨越和升级，就必须在湾区深度融合与协同分工上取得新的进展，具体的实现路径包括推动一体化深度融合、打造特色化协同体系、构建自由化要素流动保障以及营造国际化营商环境等。

一、背景

作为一种重要的滨海经济形态，湾区往往在地区乃至国家经济中发挥着重要的引领性作用。典型的国际一流湾区主要有纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区，三大湾区都是世界级的金融中心、服务中心、航运中心、创新中心。其中，纽约湾区是国际化资本集聚与物流枢纽型的湾区，跨国公司总部、金融机构和交易所石集；旧金山湾区是以硅谷为典型的知识驱动型的湾区，拥有 20 余所高等院校和数量众多的创新型企业；东京湾区是以港口群为依托的工业基地型的湾区，年吞吐量超过 5 亿吨，经济总量达到全国三分之一的份额。从实践经验来看，国际大湾区已经成为了带动全球经济发展的重要增长引擎和引领技术变革的领头羊，发挥着引领创新、聚集辐射、转型升级的核心驱动作用。

当前，在加快“一带一路”战略布局、推动供给侧结构性改革、打造对外开放新格局等因素的推动下，我国建设世界级大湾区的重要性也日益凸显。在我国现有的几个区域性湾区中，粤港澳大湾区由于经济总量大、区位条件好、开放程度高等原因，有望成为我国打造世界一流大湾区的排头兵和试验田。建设粤港澳大湾区的意义主要体现在：第一，高标准优化建设粤港澳大湾区，建设国际航运物流中心枢纽，有利于推动落实“一带一路”和亚太自贸区的战略构想，提升我国在国际经济合作中的地位以及影响力；第二，实现粤港澳大湾区的融合发展，建设世界级的粤港澳大湾区大都市圈，有利于充分发挥“一国两制”的优越性，提升粤港澳合作广度和深度，保持香港和澳门的长期繁荣稳定；第三，打造包容开放的粤港澳大湾区，建设高端生产性服务中心，有利于深化我国开放型经济体系的建设，集成新资源、培育新优势、

打造新高地，加速推进供给侧改革;第四，建设辐射内地的粤港澳大湾区，探索区域联动发展机制，有利于充分发挥粤港澳大湾区的示范效应和溢出效应，带动珠江—西江经济带的均衡发展，提升整体的国际竞争力。

在上述背景下，通过梳理分析和归纳总结世界一流湾区的实践经验，明确其主要特征和成功经验，为粤港澳大湾区建设提供参考和借鉴，对于加快推动粤港澳大湾区的建设步伐，促进粤港澳大湾区跻身世界一流湾区行列具有重要的现实意义。为此，本文选取了纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区作为国际大湾区的代表，对这三个大湾区所共有的主要特征和实践经验进行总结，并且以此作为标杆来分析未来粤港澳大湾区的战略目标和建设路径，从而明确粤港澳大湾区的发展目标和发展方向，提升粤港澳大湾区的融合发展水平。

二、国际湾区的主要特征

虽然纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区等三大国际一流湾区的核心定位和发展模式各不相同，但是也表现出了一些共同的特征，主要包括:基础设施一体化，城市间融合程度高;区域分工协同化，产业体系布局合理;要素流动自由化，实现了资源优化配置;营商环境包容化，对外开放程度高。

(一)基础设施高度一体化

三大国际湾区实际上都是由世界级城市群演化而来，除了核心城市以外还包括一系列的外围城市，例如:东京湾区除了东京以外，还包括了川崎、横滨、千叶、横须贺等城市;旧金山湾区除了较为核心的旧金山之外，区域内的重要城市还包括了奥克兰、圣荷西等。虽然国际大湾区内城市众多，但是基础设施却高度一体化，城际轨道、高速公路、城市道路等交通设施呈现出无缝对接的网络化布局，能够为各城市间的交通出行提供极为便利化的服务。除了交通设施之外，国际大湾区在通信、航运、金融等领域也实现了高度一体化，全方位、系统化、嵌入式的深度融合有效提升了大湾区作为一个整体的运行效率和竞争实力，为各种要素资源的优化配置提供了基础性的保障。

(二)区域分工高度协同化

无论是东京湾区、旧金山湾区还是纽约湾区，核心的城市和外围的城市之间都形成了高度协同化的分工模式，构成了产业链上游与下游环节就近布局、紧密衔接的发展模式，能够最大程度地提升产业协同生产的效率。特别是，国际大湾区的核心区往往都是高端产业的集聚区，例如纽约湾区的曼哈顿华尔街一带就是金融资本和交易所石集的地方，旧金山湾区的核心地带硅谷则是高科技企业、科研院所和高等院校高度集群的区域。这种产业布局模式还带来了局部的“雁阵演化”，即发轫于核心城市和上游产业的科技创新效应能够产生显著的圈层扩散效应，产业结构的转型升级和竞争优势的更替演化依次从核心功能区向外围协同区传递，确保了在转型期和转轨期经济发展不会出现剧烈波动，也避免了竞争优势出现“青黄不接”的问

题。

(三)要素流动高度自由化

要素流动自由化是国际大湾区的另一个显著特征，具体表现为人流、物流和资金流在各个城市之间的快速流动。受益于高度一体化的基础设施建设和市场机制建设，国际大湾区内部各城市间的行政壁垒相对较低，阻碍要素自由流动的各种显性壁垒和隐性壁垒也得到了削弱和消除，市场调节的“无形之手”取代了政府干预的“有形之手”成为大湾区经济发展的主要推动力。正因如此，技术、人才、资本等生产要素得以在湾区各个城市间实现自由流动，从而达到最优的配置状态，在提高要素配置效率的同时也带来了更为可观的产出与回报。与此同时，相对更高的回报率也进一步吸引了更多优质的资源和要素向大湾区集聚，为大湾区保持国际竞争力提供了强有力的支撑。

(四)营商环境高度包容化

国际大湾区之所以能够产生显著的外溢效应和集聚效应，在很大程度上得益于其高度包容化的营商环境。营商环境的包容化主要体现在几个方面：一是制度环境较为宽松，贸易和投资的便利化程度很高；二是创业氛围浓厚，鼓励创新、容忍失败的创业理念成为主流；三是商事规则国际化，营商环境和商事仲裁流程透明、公平、公正。开放包容的创业环境和经营环境一方面吸引了世界五百强企业和机构的进驻，充分发挥了大企业的规模效应和示范效应；另一方面也吸引了众多的创业者投身于湾区经济建设，充分调动了中小企业和创业人才的积极性，为大湾区的发展注入了更多的活力。

三、国际湾区的实践经验

从产业发展的角度来看，纽约湾区的兴起依靠的是金融业的大繁荣，旧金山湾区受益于高科技产业的兴起，东京湾区则是受到港口航运业与金融业的驱动。虽然三大国际湾区兴起的主导产业各有侧重，但是三大湾区在基础建设、产业布局、资源分配和营商环境上的共同特征表明，其成功路径和实践经验是相通的。总结来看，三大国际湾区同时具备的实践经验主要包括了以下几个方面：一是打破各自为战的行政区划格局，实现市场和资源的深度融合；二是构建产业分工的雁阵布局体系，引导新旧动能的顺利转换；三是明确市场机制与行政机制边界，打破阻碍资源流动的藩篱；四是构建对外开放的贸易投资格局，创造优良的创业投资与贸易经营环境。

(一)打破各自为战的行政区划格局

打破行政区划格局的意义在于突破行政边界对大湾区经济融合所造成的限制与阻碍，提升湾区经济作为一个整体的发展效率和发展水平。包括粤港澳大湾区在内，众多的湾区都具备良好的产业基础和优越的区位条件，但是在世界大湾区体系中却一直处于追赶者而非引领者的地位，其中很重要一个原因就在于人为划分的行政区划格局阻碍了一体化市场的发展。而三大国际湾区虽然也是由城市群构成，但是却

通过顶层设计和统一规划在基础设施建设、经济一体化融合等领域取得了重大进展和突破，为要素市场和产品市场的快速发展创造了条件和机遇。在顶层设计的同时，三大国际湾区还对各自的短期规划与长期规划进行了动态的跟踪与修订，从而确保了规划能够充分满足湾区经济发展的实际需求。

其中，最具代表性的是东京湾区，该大湾区的统一规划最早可以追溯至 1956 年日本国会所制定的《首都圈整备法》，该法案的出台在法律层面为东京湾区的开发建设提供了保障。类似的专门性、补充性法律还包括有 1958 年的《首都圈市街地开发区域整备法》、1959 年的《首都圈建成区限制工业等的相关法律》、1966 年的《首都圈近郊绿地保护法》以及 1986 年的《多极分散型国土形成促进法》等。在构建湾区法律保障体系的同时，日本分别在 1960 年、2006 年、2011 年和 2014 年推出了《东京规划 1960—东京结构改革的方案》（《10 年后的东京—东京将改变》）（《2020 年的东京—跨越大震灾，引导日本的再生》）以及《创造未来—东京都长期愿景》等专项湾区规划，通过具有延续性、可调整的统一规划实现经济的深度融合。

（二）构建产业分工的雁阵布局体系

在推进湾区基础设施一体化和经济发展一体化的同时，国际大湾区另一个重要实践经验就是立足于核心区与外围区的比较优势，成功地建立了产业分工的雁阵布局体系。在国际大湾区的雁阵布局体系中，核心区扮演着经济增长点和发动机的角色，是高端要素和高端产业高度集聚的区域，在产业价值体系中占据了附加值较高的环节；外围区发挥着承接核心区产业转移和配套设施的功能，布局的主要是与核心区产业关联度较高、处于价值体系中间位置的产业部门。核心区的高端产业与外围区的配套产业相互协同演化，技术溢出效应和反馈促进效应显著，凸显了雁阵布局体系的合理性。雁阵布局体系的本质在于追求产业竞争优势的协同攀升和梯度转移，能够最大程度地发挥产业链上下游环节之间的协同效应。就国际大湾区的实践经验来看，旧金山湾区的“头雁”在硅谷，汇聚了以谷歌、苹果、思科等世界 500 强企业为代表的众多电子类高科技企业，而外围的圣何塞市则依托风险投资产业和高等教育产业为硅谷的创新创业输送资金和人才，另一个处于外围的奥克兰则以制造业和交通运输为主，为硅谷的高科技产业提供各种原材料、中间品以及产品输出服务。另一个典型是东京湾区，作为雁阵理论发源地的日本更加重视产业的合理布局和协同分工问题。为了有效提升东京湾区的国际竞争力，日本从 20 世纪 60 年代开始就实施了“工业分散”战略，将核心区的东京都打造成为对外贸易中心、金融服务中心和高科技产业中心，附加值相对较低的一般制造业部门则被迁移至周边的横滨、川崎等城市，最终形成了分工明确、协同发展的产业布局体系。

（三）明确市场机制与行政机制边界

各种生产要素能够在国际大湾区内部自由流动，除了受益于经济一体化的顶层设计之外，市场机制与行政机制之间的良性互动也发挥了重要作用。具体来说，三

大国际湾区无一例外都是以市场机制为主、行政机制为辅，而且行政机制主要着力于解决湾区经济发展所面临的基础建设和法律保障问题，把组织生产和资源配置的问题交由市场机制去协调，政府部门较少会对市场经济进行直接的干预，而且干预的流程也是高度透明化的。正因如此，人才、技术、资本等生产要素得以在大湾区内部自由流动而不会受到各种显性壁垒或是隐性壁垒的阻碍，并且在市场机制的调配下达到最优配套状态，从而最大限度地提升湾区经济的生产效率和总体竞争力。市场机制与行政机制并行不悖而且互相协同能够产生显著的经济增长红利，有利于湾区经济的长期健康发展。市场机制的主导性作用在国际大湾区的发展历程中都得到了充分的体现，无论是纽约湾区曼哈顿的金融业，还是旧金山湾区硅谷的高科技产业，都是受到了市场机制的驱动而发展起来的，而这些产业的高度集聚又进一步巩固了市场机制在湾区经济体系中的地位。在这一过程中，行政机制所发挥的主要是基础性作用，即通过营造国际化、透明化、法治化、自由化的营商环境，以及解决产业布局所面临的基础设施配套问题，为高端要素和产业集聚提供优良的环境和服务。因此，市场机制与行政机制缺一不可，而且两者间的边界必须予以厘清，这样才能够确保湾区经济发展的可持续性。

(四)构建对外开放的贸易投资格局

构建对外开放的贸易投资格局也是国际大湾区获得成功的重要原因之一。对外开放的贸易投资格局包括了几个层面的含义：一是国际化的营商环境，商事规则与国际接轨，这对跨国公司和外贸公司具有较强的吸引力，能够显著降低企业的适应成本和不确定性风险；二是包容化的创业环境，鼓励创新、支持创业，为创新创业提供各种支持，这对创业者具有较强的吸引力，而创业活动有利于为大湾区建设注入新的活力；三是便利化的贸易投资环境，开展贸易投资活动所涉及的审批和监管流程高度优化，无论是大企业还是中小企业都能够很便利地开展贸易与投资活动。与此同时，对外开放的贸易投资格局涵盖了“引进来”与“走出去”两个环节，前者有利于集聚高端生产要素，后者有利于发挥大湾区的溢效应。

无论是东京湾区、旧金山湾区还是纽约湾区，都通过构建高度包容开放的贸易投资体系，有效降低了企业的经营成本和创业风险，使得企业能够更加专注和有效率地开展生产经营和科技创新活动，最终培育了一批享有世界声誉的知名公司和知名品牌。以旧金山湾区的硅谷为例，硅谷创新发展正是得益于开放体系的构建，这是一项综合性的工程，涵盖的方面包括：有利于企业创业、创新和发展的政策和体制；专业化中介服务体系；世界一流大学及其与产业的互动；高水平的创意、创新活动；密集的高素质人才；浓厚的创业氛围、鼓励冒险容忍失败的文化；高质量的生活和人居条件；雄厚的创业资金来源和成熟的金融体系；专业化的技术市场服务体系；便于全球化的区位优势。此外，国际大湾区还立足于“引进来”与“走出去”的双向联动，在区域经济发展格局中充分发挥了内联外通的枢纽作用，进一步奠定了湾区的发展

地位。

四、国际湾区经验对粤港澳大湾区建设的启示

从国际大湾区的实践经验来看，基础设施一体化、要素流动自由化、产业分工协同化、营商环境包容化是打造世界级一流湾区所必须具备的条件。结合粤港澳合作的具体条件和现实环境来看，粤港澳大湾区的建设可以参照国际大湾区的发展规律，在规划布局、基础设施、协同分工、产业融合等领域不断推进，逐步构建开放包容、高度协同的湾区经济体系。特别是，粤港澳大湾区的建设主要可以通过推动一体化深度融合进程、打造特色化分工协同体系、构建自由化要素流动保障以及营造国际化营商发展环境等路径来实现，保障粤港澳大湾区建设的顺利推进。

(一)推动一体化深度融合受益于 CEPA 及其框架协议，粤港澳合作已经进入了正轨，合作模式也趋于成熟。在此基础上，有必要基于顶层设计的高度，进一步加快推动粤港澳大湾区的一体化进程，实现湾区经济的深度融合。具体来说，可以采取的措施包括：一是统一规划布局，通过设立粤港澳大湾区规划领导小组和建设委员会对大湾区建设的目标、原则、思路和重大举措进行研究；二是加快交通、电信、金融等基础领域的一体化建设，实现城际轨道、航运物流、网络通信、信贷融资的无缝对接，打造便利化的生产生活环境；三是推进产业结构的一体化建设，破除当前粤港澳大湾区建设过程中所面临的各个城市产业结构同化难题，形成各有侧重、互相协同的湾区生产网络体系。通过在多个领域的一体化建设，促进湾区经济的深度融合，有利于提升粤港澳大湾区的整体品牌效应和规模发展效应。

(二)打造特色化协同体系粤港澳大湾区建设涉及“一个国家、两种制度”，这一其他大湾区所没有的特点既对城市之间的协同能力提出了更高要求，同时也是粤港澳大湾区可以利用的比较优势。具体来说，粤港澳大湾区协同体系的建设涵盖了以下几个方面：一是城市建设的协同，二是产业结构的协同，三是经济政策的协同。为此，要充分发挥“一国两制”的体制性优势，建立完善新型区域合作关系，在服务贸易自由化、贸易投资便利化、人才交流、创新创业等领域“先行先试”各项政策和措施，并且做好城市发展规划和产业发展政策的对接。同时，要以香港、深圳、广州为中心，将深莞惠、广佛肇、珠中江三个都市圈和港澳作为载体，打造多中心组团的湾区经济新模式，形成圈层联系紧密、产业布局合理、功能定位清晰的湾区经济格局。通过优化提升现有的粤港澳合作机制，着力建设多个中心城市联动、产业链条内嵌融合、产学研无缝对接、经济政策高度协调的协同分工体系，突出粤港澳大湾区各个城市的区位优势和产业基础，形成特色鲜明的粤港澳大湾区协同发展格局。

(三)构建自由化流动保障要素自由流动是通过市场机制调节来实现资源最优配置的必要前提，也是提升粤港澳大湾区竞争力的必经之路。为此，可以采取的措施包括：在人才培育层面，要通过简化和优化户籍、社保、教育等公共服务事项的审

批流程，破解不利于人才流动的体制性障碍，解决专业人才的后顾之忧，形成粤港澳专业资质互认、专业人才互动、专业岗位互通的人才流动格局；在技术创新层面，要立足于科技创新和产业转型，建设一批技术创新孵化基地、创新产业园区和创业发展平台，并且高标准打造技术交易中心、产学研对接平台和技术合作开发中心，为大众创新、万众创业提供更为便利和优越的市场环境，打造粤港澳大湾区的“硅谷”地带；在资本集聚层面，政府部门一方面要转变管理思路，落实好负面清单管理制度，另一方面要提升服务水平，通过完善企业征信系统，为消除企业与风险投资、银行和保险机构之间的信息不对称创造条件，降低企业投融资成本和资本财务风险，从而提升粤港澳金融业服务于产业转型的能力和效率。

(四)营造国际化营商环境国际化是世界一流湾区发展的必经之路，无论是东京湾区、纽约湾区，还是旧金山湾区，都经历了从地区小湾区发展成为国际大湾区的演变历程，透明、便利、法治的营商环境是国际大湾区取得成功的重要因素。粤港澳大湾区要实现从区域性湾区向国际大湾区的转变，就必须在营造国际化营商环境方面取得更多的进展，形成“引进来”与“走出去”双向联动的对外发展格局。为此，以粤港澳大湾区建设、广东自贸区建设和 21 世纪海上丝绸之路建设为突破口推进制度改革和体制创新，是粤港澳大湾区营造国际化营商环境、跻身世界一流湾区行列的必然选择。积极探索制定符合国际化、法治化、公平化要求的跨境投资、贸易规则新体系，推动贸易、投资、金融体制等在更高水平上与国际通行规则接轨，有利于确保粤港澳大湾区在新一轮国际竞争格局中的地位，为实现从被动适应全球经济治理框架到主动参与、融入乃至引领全球经济治理框架打好基础。

国际著名“湾区”发展经验及启示

李睿

《港口经济》2015-09

21 世纪是“海洋世纪”，是海洋经济得到高度重视的时代。谁拥有大型的现代化港口群和城市群，并且有强大的临港产业支撑，谁就能占领海洋经济的制高点。在当前我国推进 21 世纪新海上丝绸之路建设与落实“海洋强国”重要战略关键时期，建设拥有强大的濒海产业集群、发达的经济网络和社会网络的城市集群的“湾区经济体”，则是落实“海洋强国”战略的一个重要部分。

一、湾区经济内涵

首先，从地理学角度看，“湾区”更贴近地理学上的“大都会”或“都会区”概念，都会区也称都市带、都市群，是指以某个或几个中心城市为核心，同与其保持着密切经济联系的一系列中小城市共同组成的城市群连绵带。但湾区又有别于“都会区”，湾区是处在一国大陆与海洋接壤的边缘地区，是由而临同一海域的多个港口和城市连绵分布组成的具有较强功能协作关系的城市化区域。其次，从产业经济学来看，“湾区经济”不仅是一个区域概念，还是一个产业概念，即还需要有临港产业

群，或称为滨海产业圈，只有两者结合一块才能被称作“湾区经济”。“湾区经济”有两种不同的模式，比如美国都会区—旧金山湾区，1961年成立区域性地方政府协会(The Association of Bay Area Governments, 简称 ABAC)。这个协会是一个契约型组织，也是一个正式的综合区域规划机构，其主要任务是强化地方政府间的合作，所以还具有行政区的特征。日本都会区—东京湾区则更多被赋予经济统计意义上的都市区，因为它迄今还没有成立相关的契约型组织，而是鼓励要素的自由流动，并实行“各自为政”的管理模式，分属各地方政府管辖。

因此，“湾区经济”概念更多的是基于地理特征和地域分工的一种经济社会活动集合，它强调(国际化与现代化)城市发展形态与(现代服务业、总部经济、高新技术、金融产业、海港工作带等)经济发展形态的结合。同时，“湾区经济”应承载三个层次的城市规划目标，即集跨界协作区、新兴经济区、核心功能区于一体。

表 1 湾区经济的三个层次规划目标

	交通优势	城镇布局	生态环境	产业结构
核心功能区	国际性经济物流中枢	空间布局合理,要素自由流动	低碳、绿色环保	高端服务业与信息网络
新兴经济区	交通引导道路网络与跨江通道建设	新城镇规划与行政中心的调整	注重保持海岸地貌完整与地质结构平衡	港口经济圈与新兴产业集群
跨界协作区	跨界基础设施衔接,通关一体化	跨界地区空间合作	生态安全、水气污染监控	CEPA 主导跨界合作

资料来源:中国规划网<<http://www.zgghw.org>>

形成“湾区经济”还需具备以下五个条件:

第一，必须拥有强大的产业集群带。产业集聚带来的基础设施和要素市场的公用性、产业连锁的便捷性、信息汇流的通畅性，是产业集聚的正而效应，有利于湾区经济实现规模经济。

第二，必须形成强有力的经济核心区。在经济全球化的大背景下，经济区域的核心区往往是“多核”的，是一个多层级的城市群，区域之间会呈现出“多圈、多核、叠合、共生”的新形态。

第三，必须拥有广阔的经济腹地。湾区的经济腹地，是整个湾区所能覆盖或影响的广大地域或区域。湾区如果腹地窄小，大都市圈和大规模产业集群缺乏发展空间，也就不能形成湾区经济。

第四，必须拥有完善的经济交通网络。一个成型的经济区域，是靠完善的市场网络、交通网络和信息网络这三层网络来支撑的。湾区内外市场、交通、信息三层网络的有机聚合，就使得湾区的产业集聚和城市集聚产生“放大效应”。其中，它必须具备交通枢纽的作用，拥有良好的海陆空交通体系。

第五，必须拥有一大批科研与教育机构、创新性国际化领军人才。从世界各国著名湾区发展历程看，科研与教育机构和创新性人才是湾区发展成功的基本条件之一。

二、国际案例剖析

目前全球有三大世界级的经济湾区，一个是美国旧金山湾区，第二个是纽约湾区，第三个就是亚洲的东京湾区。中国目前拥有三个类似湾区概念的区域。一是以北京和天津为“双核”的环渤海湾区，包括胶东半岛、辽东半岛的一部分，大连、威海、烟台都属于这个湾区。二是长江口湾区，以上海为核心，江苏、浙江为两翼。三是广东的环珠江口湾区，其城市群和产业集群按照“A字型结构”分布，以广州为顶点，佛山、中山、珠海为西翼；东莞、深圳、香港为东翼。本文主要以美国旧金山湾区与日本的东京湾区为例进行剖析。

（一）日本东京湾区

东京湾北枕日本的粮仓关东平原，房总半岛和三浦半岛环绕东西，经浦贺海峡南出太平洋，南北长约 50 公里、东西宽约 30 公里，临港产业覆盖区域而积约 1100 平方公里，海岸线 170 公里。东京湾沿岸是天然的建港良地。东京湾沿岸经济发展的特点主要是以港口建设带动经济开发，并已取得显著成效。据 2010 年的统计资料，东京湾人口 3403 万、城市圈所在行政区域而积 9760.18 平方公里。东京湾港口城市圈而积占全国的 3.5%，人口占总人口的 26.3%，制造业企业数量和从业人数各占全国的 24%，金融保险企业数占全国的 24%，金融就业人数占日本金融业的 35%。同时，东京湾沿岸已经形成由横滨港、东京港、千叶港、川崎港、木更津港、横须贺港六个港口首尾相连的马蹄形港口群，年吞吐量超过 5 亿吨，并构成了鲜明的功能分工体系。在庞大港口群的带动下，东京湾地区逐步形成了京滨、京叶两大工业地带，装备制造、钢铁、化工、现代物流和高新技术等产业十分发达。2007 年，东京湾 CDP 合计达 144.2 兆日元（折合 14420 亿美元，约占日本经济总量的三分之一。产业的集中和人口的集聚，促进了以东京为核心的首都城市圈发展，使之成为日本最大的工业城市群和最大的金融中心、国际航运中心、商贸中心和消费中心。



日本的东京湾区

〈二〉美国旧金山湾区

旧金山湾区是美国加利福尼亚州北部的一个大都会区，位于沙加缅度河下游出海口的旧金山湾四周。湾区一共有九个县，101个建制城市，占地2800平方公里。其中还包括多个大小城市，最主要的城市是旧金山半岛上的旧金山、东部的奥克兰，以及南部的圣何塞等。旧金山湾区是美国西海岸仅次于洛杉矶的最大都会区，总人口在715万左右，2011年湾区的GDP总额为5350亿美元，占美国当年全国GDP的三十分之一左右。不像其他以单一城市为中心的大都会区，旧金山湾区里有数个独特的城郊中心。旧金山湾区按照地理属性可分为北湾、旧金山城、东湾（以奥克兰为代表）以及南湾（以圣何塞为代表）等地区，旧金山主要旅游业、服务业、金融业为主。圣何塞市坐落于“硅谷”，电子工业发达，集中了电子计算机、电子仪表以及宇航设备等制造业。奥克兰市主要以港口经济为主，其港口是世界上最早使用集装箱运输的港口之一。旧金山、奥克兰以及圣何塞三个城市采取不同的发展策略以及产业布局，使三者能够协调发展与合理分工，从而使湾区经济的集合效应最大化。



美国的旧金山湾区

〈三〉经验与启示

东京湾经济带从开发至今，一直以制造业为主导产业，保持了“世界工厂”的称号。同时，东京湾是日本港口(经济)最集中，也是世界港口最发达的地区之一。而旧金山湾区则是美国最大的集高新科技制造中心、金融中心以及交通枢纽中心等于一体的综合型湾区。

1. 重视市场机制配置资源的基础作用与政府规划主导和干预相结合。东京湾的环太平洋区位优势，在日本工业化和现代化进程中被发挥到了极致。但是，区位优势的开发利用，首要问题在于规划整治。没有规划的开发是掠夺式的开发，不加整治的利用将导致区位资源的损毁。开发利用是市场机制发挥资源配置的基础作用，规划整治需要政府科学地导向与干预，两者缺一不可。日本土地稀缺、区域经济发展不平衡，促使日本政府较早意识到国土资源开发利用和规划整治的重要性，1950年日本政府就制定颁布了“国土综合开发法”，1956年4月制定颁布“首都圈整備法”，并依法制订相应的开发实施计划。从1956年到1999年43年间，先后5次对东京(湾区)的规划和开发方针进行修改。

2. 积极借鉴国外先进发展规划经验，并形成自身特色。日本是岛国，平原狭小、地形破碎、资源贫瘠，能源、工业原材料和产品销售市场“两头在外”。但日本依靠最佳布局即依托港口城市、沿海选址，以实现规模经济和节约成本。日本经济发展长期实行贸易立国战略与技术立国战略，在工业化的基础上实现了现代化，大进(煤

炭、石油、矿石资源等)大出(工业制成品,汽车、电子等)的经济运行基本特点进一步凸显,并且在引进、消化、吸收欧美技术的基础上,形成了具有强大竞争力的产品创新和升级换代能力、抢先占领国际市场的能力,成为继美国之后出现的又一个“世界工厂”。

3. 城市功能分工明确,使得集聚效应发挥最大化。经过多年的发展,东京湾港口城市群已经形成了鲜明的功能分工体系,各主要港口城市根据自身基础和特色,承担不同的功能。在分工合作、优势互补的基础上形成组合,共同揽货、整体宣传,各个港口便形成了一个多功能的复合体,充分利用了资源,增强了综合竞争力。比如,东京是日本最大的经济、金融与交通中心,千叶市则是京叶工业区的重要组成部分,是日本的重化工基地之一。而美国旧金山、奥克兰以及圣何塞三个中心城市则分别承担美国不同的产业功能,旧金山金融业与旅游业发达,奥克兰发展装备制造与港口经济,而圣何塞则是最大的电子制造工业基地。

4. 完善的市场规则。在美国旧金山湾区的“硅谷”地区,其创新科技生态系统是自下而上自发形成的,市场很少受到管制,政府充当市场环境创造者和培育者的角色,积极推进相关法律法规的制定与实施,努力取消贸易壁垒,形成了比较成熟的政府与市场间的关系。

5. 发达的产业集聚带需要完善的公共交通网络作支撑。日本贸易依存度极高的重化工制造业,主要集中在沿海港口城市。大企业和相关产业向沿海港口城市的集聚,促进了东京城市圈公共基础设施的大规模建设。东京城市圈是日本列岛航道、铁路、公路、管道和通信等网络密度最高的地区。该地区的铁路网呈放射状,外围有“山手线”和“武藏野线”两条环形线,内环有密集的高速公路网,在市中心50公里半径范围的汽车日流量超过500万辆次,东京羽田机场国内年定期航线升降90000架次、国际44000架次,国内旅客流量573万人次、国际旅客流量216万人次,仅东京港一个港口每天进出港的船舶就近千艘,年货运量超过6000万吨^①。美国旧金山湾区则由密集的州际公路、加州州道以及国道等公路组成公路交通网络,郡与郡之间则有轻轨系统(BART)与火车,同时还具有三个国际机场组成的航空网络。6. 人才集聚,促使湾区成为教育和科研机构高度密集的地区。东京一个市就集聚了全日本120所大学的1/5以上和大学教员的30%,集聚了近500所民间研究机构的1/4和600多家Top(顶级)技术型公司的一半。1972年筑波科学城建成后,一些国立研究试验机构和大学才从东京迁移过来,但东京仍然是研究机构的集中区域。旧金山湾区则聚集了一批美国著名的高等学府以及研究性机构,其中有四个世界的研究型大学、五个国家级研究实验室。

同时也应当看到,国外湾区在发展过程中仍然存在一些问题。比如开发期间,东京湾周边地区的农业劳动力大量流入东京湾城市圈,城市人口成倍增长,企业竞相大规模扩建,出现了无序发展的势头,污染、公害、交通拥挤、供水困难等环境

问题日益突出，还出现了日本特有的“水误病”，这些都是我国在湾区开发过程中应该尽力规避的。三、我国湾区经济试验自上个世纪 90 年代，香港科技大学吴家玮教授提出“香港湾区”（亦称“深港湾区”，）的概念以来，我国的珠三角地区就开始进行湾区经济试验。其中，环珠江口湾区与深圳湾区是当前我国湾区经济试验比较早、取得一定成效的地区，本文将着重介绍环珠江口湾区的试验情况。

首先，环珠江口湾区已形成经济核心区和城市集群。香港、广州、深圳三个特大型的城市，经济辐射力相当强，香港还是国际金融中心、国际贸易中心和国际航运中心；更重要的是，环珠江口地区还密集分布着中山、珠海、惠州、东莞、澳门这些大型城市，分布着许许多多的“专业镇”，这些专业镇实际上是一个个很有活力的产业集群，如中山的小榄、古镇等。其次，环珠江口湾区已经具有良好的交通、能源基础设施。近三十年来，桥梁、高速公路、高速铁路、轨道交通的建设力度很大，信息网络建设也正在上马。因此，环珠江口湾区的硬件设施并不比一些发达国家和地区差，在国内应该是首屈一指的。

再次，多年来粤港澳三地跨区域合作十分紧密。国务院 2008 年底颁发的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》，2010 年底发布的国家和广东省的“十二五”规划纲要，以及国家批准的广东省主体功能区规划，都明确将建设环珠江口湾区、建设珠江口世界级城市群上升为国家战略，中央政府和香港、澳门两个特别行政区政府签署的 CEPA 协议及其后续的补充协议，都会极大地促进环珠江口湾区经济的形成。

虽然环珠江口湾区的硬件建设很有成效，但是建设环珠江口湾区还存在一些需要解决的问题：第一是各个中心城市之间的关系。目前各个中心城市之间分工不明确，合作不紧密。第二是腹地问题。现行体制下珠江三角洲以及环珠三角的腹地被人为分割，互不相让，也函待解决。第三是网络的“碎片化”现象比较严重。交通、通讯、通关都对接得不顺畅。第四是区域行政管理机制协调不畅的问题。要理顺各个城市的行政管理权限，最好是成立一个地区综合管理与服务机构，协调湾区的行政与管理事务。第五是人才资源匮乏。当前要积极吸引国内外人才，努力形成科研与教育集群，充分利用区域内或国际科研力量与人才。

国内外湾区经济发展研究与启示

刘艳霞

《城市观察》2014-3

一、湾区经济概述

（一）湾区及湾区经济概念 湾区是指由一个海湾或相连的若干个海湾、港湾、邻近岛屿共同组成的区域。湾区是滨海城市特有的一种城市空间，是海岸带的重要组成部分，有着丰富的海洋、生物、环境资源和独特的地理、生态、人文、经济价值。在国际上，“湾区”一词多用于描述围绕沿海口岸分布的众多海港和城镇所构成的港口群和城镇群，而衍生的经济效应则称之为“湾区经济”。湾区经济具有开放的经济

结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能、发达的国际交往网络，是世界一流城市的显著特征。根据湾区所包围海面的大小，可以将湾区空间划分为四种尺度。

1. 小尺度的湾区空间:指陆地所包围海面面积较小，一般小于 5 平方公里，最大不超过 10 平方公里;

2. 中等尺度的湾区空间:湾区海面面积宽度适中，海湾两岸有水路和陆路两种交通，通常是城市的一部分，或隶属于某个行政区，如胶州湾、大连湾、英吉利湾等;

3. 大尺度的湾区空间:湾区海面面积较大，这类湾区通常周围有多个城市一起构成一个城市群或者经济圈，如渤海湾、东京湾、旧金山湾等。

4. 超大尺度的湾区空间:区域内可能包含很多小型和中型的海湾，如孟加拉湾、墨西哥湾等都是面积超过 100 万平方公里的超大尺度海湾，这类湾区域通常包括很多国家。

(二)我国湾区概念演变及界定我国提出湾区概念，源于粤港合作。上世纪末，时任香港科技大学校长的吴家玮教授最早提出了“香港湾区”(亦称“深港湾区”)的概念。之后我国又相继提出了建设“港珠澳湾区”、“珠三角湾区”及“珠江口湾区”等。随着全球一体化发展不断深入，资源在全球内互动与分配，在海陆空等渠道中，海洋经济成为主流，并逐步形成以湾区为核心的经济集群中心。中国为接轨世界经济的发展，加快建设属于自己的新型世界级经济湾区。自 2010 年 4 月以来，经国务院批准，山东、浙江、广东和福建、天津先后被确定为全国海洋经济发展试点地区。

二、国外湾区经济发展状况与经验据不完全统计，目前世界上有知名海湾几千个，知名海湾城市几百个，自上世纪 60 年代以来掀起的滨海湾区建设浪潮，使很多湾区城市呈现出新面目，湾区的开发建设取得了巨大成功，湾区经济在国外发展已经十分成熟。从世界经济版图看，全球 60%的经济总量集中在入海口。国外许多城市凭借有利的各种海湾资源条件，实现了城市的科学、合理的发展，达到了整合城市资源、提升城市发展水平的目的，打造出很多国际名城，如美国的纽约湾和旧金山湾、日本的东京、加拿大的温哥华、澳大利亚的悉尼等等。这些地区都以林立的城镇、优美的环境、开放的文化氛围和便捷的交通系统著称。哥、休斯顿之后的美国第五大都市。区内主要城市有旧金山、圣何塞和奥克兰。经过多年的发展，旧金山湾区在高新技术产业、国际贸易、旅游等方面取得了显著成效。2012 年旧金山国民经济生产总值达到 594 州乙美元，是世界上国民经济生产总值排名第 20 位的湾区。其成功要素主要包括以下几个方面:一是以知识为背景，湾区内拥有硅谷和 20 多个著名大学，如斯坦福、加州伯克利大学，有航天、能源研究中心等，引领全世界 20 多种产业;二是资金的筹措保证。旧金山的私人创业基金机构有 30 多家，创造了良好的创业环境;三是有一大批中小企业的参与;四是创造了良好的自然、生态和文化、

社会的环境，使其能充分吸引、留住高端人才，维持领先地位。旧金山湾区是美国第五大城市群和高科技产业集中地区，依然保留着多丘陵的海岸线海湾森林山脉和旷野。

(一) 旧金山湾区

旧金山湾区是指环绕美国西海岸旧金山海湾一带的地域，共有 9 个县、101 个城市，面积达 17955 平方公里，总人口数在 700 万以上，是继纽约、洛杉矶、芝加

(二) 东京湾

东京湾位于日本本州岛中部太平洋海岸，是优良的深水港湾，环东京湾地区有东京、横滨、川崎、船桥、千葉等 5 个大城市，面积达 9760.18 平方公里，经济总量占了全国的 1/3，集中了日本的钢铁、有色冶金、炼油、石化、机械、电子、汽车、造船等主要工业部门。东京湾沿岸形成了由横滨港、东京港、千葉港、川崎港、木更津港、横须贺港六个港口首尾相连的马蹄形港口群，年吞吐量超过 5 亿吨，并构成了鲜明的职业分工体系。东京湾城市群是世界上经济最发达、城市化水平最高的城市群之一。横滨是仅次于东京的日本第二大城市，工业以重化工为主，炼油、电器、食品。

表1 国内各种湾区概念的空间范围和内涵

名称	空间范围	空间内涵
香港湾区 / 深港湾区	由香港特别行政区出发，北上深圳，越“二线”到达深圳市宝安区，路过黄田机场，进入东莞；西跨虎门大桥，踏入番禺市南端的南沙；继而南下，入中山，莅珠海，到澳门；最后跨海东渡，回到香港特区。	景色宜人、环境优美的文化胜地、教育中心、科技先驱、金融重镇、运营枢纽、现代化的服务业和制造业基地。
粤港澳发展湾区	一个有中央立法及政治指导(“C”), 由港澳特别行政区(2 SARs), 深珠经济特区(2 SEZs)、大广州市及其周围的珠江三角地区共同组成。	利用“一国两制”，共同组成“跨越时空、跨越产业、跨越文化”的“三跨越发展协作系统”。使区域内及国内的区域协作具有扎实的基础，为国内外的区域协作以及华人华侨和其祖国、祖籍国的交流协作等“三跨越”活动提供了一个重要的服务平台。进而推动了东亚以及东亚与南亚的区域协作。
珠三角湾区	自西向东包括:珠海主城区、唐家湾、横琴，广州南沙，东莞虎门—长安，深圳沙井—松岗、前海—宝安等。	作为区域重要的战略性空间资源和珠三角内圈层的生态核心，实施经济发展与环境保护并重的策略，努力建成国际级的生产性服务中心和环境优美的新兴发展区。
珠江口湾区	香港、澳门全境，广州、深圳、珠海、东莞、中山、佛山六市的主城区，还包括珠江口范围内的主要机场、港口及各城市滨水功能区。	大珠三角城市群核心发展空间，粤港澳三地间通力合作，将其打造成创新湾区、高端产业集聚湾区、交通枢纽湾区、生态湾区、景观湾区、有文化活力湾区，成为享有全球盛誉的21世纪宜居湾区。
广东省湾区计划“六湾区一半岛”	环珠江口湾区	世界级城市群和宜居优质生活圈，南方海洋科技中心和国际航运中心，全国最重要的海洋产业集聚区。环珠江口湾区为珠江出海口，主要由西江、北江和东江冲积的三个小三角洲及珠江口外海的岛群共同组成，包括港澳地区，是我国的“南大门”。
	环大亚湾区	由大亚湾、大鹏湾以及大鹏半岛共同组成，是南海向陆地延伸最深的海湾之一，这里是国际级石化与港口物流基地，广东重要的海洋先进制造业基地和海洋现代服务业基地。
	大广海湾	由黄茅海、广海湾、镇海湾和外海的上下川群岛等共同组成，主要属于江门市，是珠三角产业外拓的重点区域。
	大汕头湾	由韩江和榕江出海口形成的冲积平原及外海的南澳岛共同组成。紧邻福建厦漳泉，对望台湾高雄港，是粤闽海洋产业合作的桥头堡。
	大红海湾	由碣石湾和红海湾两个海湾共同组成，是珠三角和粤东地区的主要通道，也是承接珠三角产业转移的重要区域。
	大海陵湾	大海陵湾区由北津港、海陵湾、沙扒港、博贺港、水东湾、海陵岛及附近其他岛屿共同组成，是广东临海重化工业基地、滨海旅游和海洋文化基地。

(续表1)

	雷州半岛	由雷州半岛及其周边岛群共同组成，是广东海域与北部湾海域的分界点和北部湾经济区的重要组成部分。
深圳市“湾区经济”	以前海、大鹏东西两翼为重点，以深圳湾、大鹏湾、大亚湾、珠江口所形成的天然海洋湾区为核心。	围绕发展湾区经济，深圳将加快打造高质量的滨海产业集群。高标准推进前海湾现代服务业集聚区发展，高品质加快深圳湾超级总部基地建设，高起点打造大鹏湾国际生态旅游区和国际生物谷，带动周边区域集聚发展，形成湾区经济不断向纵深拓展延伸的格局。

品、机械、金属制品等工业产值占工业总结如表2}产值的80%，在国际市场上极具竞争

力。

(三) 纽约湾

纽约湾区是世界金融的核心中枢以及国际航运中心，人口达到 6500 万，占美国总人口的 20%，成为国际湾区之首。纽约大都市圈由纽约州、康涅狄格州、新泽西州等 31 个县联合组成，面积达 33484 平方公里。2013 年纽约大都会 GDP 达到 13797 亿美元。纽约作为其核心，具有以下功能及特征：为美国第一大港口城市，重要制造业中心。服装、印刷、化妆品等居首位，机器、军工、石油和食品加工有重要地位。有 58 所大学，两所世界著名大学。是全球金融中心、商业中心。曼哈顿，纽约的 CBD 总面积 57.91 平方公里，150 万人口，全球银行、保险公司、交易所及大公司总部云集。集中了百老汇、华尔街、帝国大厦、格林威治村、中央公园、联合国总部、大都会艺术博物馆、第五大道。是世界上就业密度最高的城市，也是公交系统最繁忙的城市，旅客量近 3000 万/天。先进湾区城市的成功经验对我国快速发展中的湾区建设有着重要的借鉴意义，国外部分环湾城市开发项目及经验总三、国内湾区经济发展状况与经验我国拥有世界上最长的海岸线，据初步统计，我国的海湾面积大于 10 平方公里的有 150 多个，面积大于 5 平方公里的有 200 多个(包括河口湾和潟湖)。各沿海省份都有自己的海湾，其中较有名的有香港的维多利亚湾；海南省海口湾、三亚湾；福建省的泉州湾、漳州湾、厦门港所在的金门湾；广东省的大亚湾、碣石湾、红海湾、大鹏湾；广西的北部湾；浙江的杭州湾、三门湾；山东半岛的莱州湾、胶州湾、桑沟湾；辽东半岛的大连湾、大窑湾、小窑湾等。相对于国外自上世纪 60 年代启动湾区建设而言，我国正式提出启动湾区建设的时间较晚(上世纪末)，21 世纪各滨海城市开始陆续提出湾区建设，与世界先进湾区城市相比较还存在一定差距，但经过多年的发展，我国部分湾区建设也取得一定的成效。其中比较具有代表性的包括环珠江口湾区、维多利亚湾等。

(一) 环珠江口湾区《珠江三角洲城镇群协调发展规划

表2 国外部分城市湾区规划经验

	名称	港口	周围城市	开发项目	特点和借鉴经验
亚洲	东京湾	横滨港、东京港、千叶港	东京、横滨、千叶	MM21、东京临海副都心开发等。	大规模的综合开发，依托港口建设，发展规划化的重化工业和海运物流业，建立了世界规模的产业中心，通过政府的政策引导和市场调节，实现了产业在整个都市圈的联动格局，产业高度集中。
	鹿儿岛	南港、新港	鹿儿岛县	鹿儿岛旅游开发	纯天然的海湾，非常注重湾区生态环境保护 and 治理，以“让美丽的鹿儿岛湾世代相传”为基本理念，制定了“鹿儿岛湾蓝色计划”。
大洋洲	悉尼湾	达令港	悉尼	洛克斯区改造、悉尼歌剧院、达令港规划等	充分体现“以人为本”的原则，将湾区城市空间建设成步行者的天堂；坚持文化、社会和历史价值优先的原则，实现滨海湾区旧区的现代价值。
美洲	旧金山湾	旧金山港、奥克兰港	旧金山、奥克兰、盛泽西	渔人码头旅游区改建	遵循可持续发展的“3E”原则，综合考虑湾区发展的产业，环境，居住，交通等一系列问题，建立轨道交通，增强了中心区域的集聚效应，使湾区成为富有国际竞争力的生活和工作区。
	印第安湾	迈阿密港	迈阿密	迈阿密滨海步行道	将几种单一用途功能的社是依附于步行道设计，集中建设，节约投资，增加使用效率。
	曼哈顿河湾区	曼哈顿港、南街港	纽约曼哈顿	炮台公园区的总体规划及开发、南街港区开发等	位于下曼哈顿地区重要的位置，炮台山公园新区延续旧区城市肌理，用道路的有序延长和连接来创造新的尝试公共空间，新旧区融为一体；南街港区实现了用地性质的置换，由原来的码头转换为商业中心。
	波士顿海湾	波士顿	波士顿	罗尔码头项目	创造一个有特色的巨型建筑，成为整个区域的标志，特有的建筑符号和建筑空间与周围环境协调的融合到一起，既满足了工作者的需要，也满足游客的视觉需要。
	切萨皮克湾	巴尔的摩内港	巴尔的摩	巴尔的摩内港重建（1950s）	受城市 CBD 溢出效应的积极推进作用，港区用地置换成综合游憩商业区，湾区为原城市中心，开发使之具有混合使用功能。
	英吉利湾	温哥华港	温哥华	加拿大商场（1986）	利用建筑造型充分体现海洋文化，充分体现多种功能的混合。
欧洲	卡迪夫海湾	卡迪夫港	卡迪夫	卡迪夫海湾区规划	成果不仅包括规划本身，还包括开发建设、开发控制政策和设计提案，按照各片区的位置，对其关键地段、城市形态、建设内容等给出原则性指南和意向性设计。
	奥斯陆湾	奥斯陆港	奥斯陆	奥斯陆湾滨水地带开发	通过空间和用地的逐步公共化、景观化、以及湾区空间与城市内部空间的整体规划来实现区域功能和形态上的转变，使该区域形成了一种集混合用地、港口用地和湾区开放空间于一体的区域，并按照一种最活跃的模式进行开发。

(2)

004-2020)》最早提出建设环珠江口湾区，2010年粤港澳三地政府联合又开展了《环珠江口宜居湾区建设重点行动计划》，加强湾区建设，促进三地协调发展。经过多年的发展，环珠江口湾区已经取得了显著成效和湾区领先优势。

一是作为大珠三角核心圈的主干部分，湾区经济构成了大珠三角区域经济的主体。据统计，2008年大珠三角地区的地区生产总值，成为全球20大经济体系之一，湾区的地区生产总值占大珠江三角洲地区生产总值的83.50%，这意味着湾区的经济实力相当于包括港澳在内的大珠三角16个市县的4/5。由大珠三角主导的粤港澳地区在中国的地位首屈一指，2008年粤港澳地区生产总值相当于全国(含港澳)的17.34%，商品进出口总额占全国(含港澳)的56.06%。粤港澳三地生产总值以单一经济体计算，在亚洲紧追日本印度和韩国之后，排第四位，就世界大都市圈而言，包括港澳在内的大珠三角，仅排在纽约东京大都市圈之后，排第三位。

二是建成了高效快捷的交通体系。2012年第三条亚欧大陆桥开通，湾区在第三条亚欧大陆桥和亚欧经济新格局的形成过程中的地位更加重要。另外，湾区交通建

设高度重视轨道交通网的规划建设，以港深穗为主轴，把在建的高铁网轻轨网和地铁网三网联成轨道交通网，形成优质高通达的交通网，“大珠三角一小时生活圈”正加速形成，同时，以湾区为枢纽建设对外交通，形成高度可达性的交通基础设施实现香港澳门与湾区其他城市之间跨界无缝衔接，极大地降低了制度成本。

三是环珠江口地区的高新技术产业群得到快速发展，截至 2010 年底，集聚了 6 个国家级高新园区 2 个国家软件园，12 个 863 基地，1 个国家级大学科技园，30 多所有研究生培养资格的高校和科研单位等。产业发展各有侧重是“环珠江口湾区”建设的核心之一。

(二)香港维多利亚海湾维多利亚港是位于香港的香港岛和九龙半岛之间的海港，港阔水深，为天然良港，是中国漫长的海岸线上最重要的港湾之一。维多利亚港面积为 41.88 平方公里。范围东至鲤鱼门，西至汲水门，北至青衣南部海域。海港内包括青洲、小青洲、昂船洲及九龙石等岛屿，以及蓝巴勒海峡、硫磺海峡及鲤鱼门等水道。

维多利亚港是国际上重要的港口之一，每年到港的船只达 22 万艘，海上运输相当发达。早期的维多利亚港被视为重要的商港，货运业务主要集中在尖沙咀九龙仓码头。但政府意识到尖沙咀和香港岛之间的湾区(统称为“维多利亚港中心地带”)对香港日后发展的重要性，在二十世纪八十年代起便陆续在沿岸兴建香港太空港、香港文化中心、星光大道以及香港会议展览中心等文化展览设施，使得中心地带与尖沙咀的各大购物广场和香港岛中环 CBD 相互映衬。时至今日，中心地带已成为了世界著名的旅游景点之一，几乎每位访港游客或商务人士都会首选此地观光游览。而香港的集装箱货运功能主要转移至偏离市中心的葵青货柜码头，使其成为了香港最主要的货柜物流处理中心。一系列的规划建设，最大化地发挥土地利用效率，提升了香港国际形象的同时，又保证和增强了香港的国际航运中心地位。

维港对香港历史文化、经济和旅游业发展等有着重要的影响。

一是发展滨海旅游与休闲产业。旅游业无疑是香港经济发展的重要推动力之一。维多利亚海湾通过增加旅游景点和设施的数目、扩大其规模和提高其品质，在博物馆或其他展览设施中注入一些崭新的吸引元素，吸引了众多游客。形成了完善的旅游配套设施，能为游客提供多种此类设施，旅游交通完善，丰富游客的旅程体验、提高游客旅程质量。以维港为核心的香港中心区具有独特的魅力，是其最重要的旅游资源。

二是拓展贸易渠道，建设国际物流中转港。香港港是全球最繁忙和最高效率的国际集装箱港口之一，也是全球供应链上的主要枢纽港。香港港是港口私人企业经营管理模式的典型，港口设施几乎全部由私人投资建设和经营管理，其集装箱码头完全遵循自由港政策。香港港集装箱吞吐量一直名列世界前茅，2011, 2012 年，排在上海、新加坡之后，维持在全球第三位。

三是吸引总部经济与现代服务业。香港发展总部经济的优势是优越的地理位置、专业服务支援、低税率和完善的法律制度、良好的金融环境。香港已成为众多跨国公司设立亚太总部的首选。2011年跨国公司驻香港地区总部数目和跨国公司驻香港地区办事处数目分别达1340家和2412家，远高于上海等内地城市水平；在香港非本土企业注册公司中，20%以上是地区总部，主要以商业和金融服务业企业为主。

四、国内外湾区经济发展启示

湾区发展与规划是一个复杂长期的过程，区域规划将在理性分析之基础上需要更多的系统前瞻性的思路以协调多层次的发展目标，实现可持续的发展过程。通过国内外湾区经济发展，可得出如下启示：

第一，湾区开发意味着规划智力资源在该区域更加密集的投放，意图实现更丰富的规划发展目标，因此在这个整体性过程中应充分考虑不同层次目标需求、不同部门及各地方政府之间的统筹协调关系。

第二，湾区开发的核心问题是重视有限的资源环境承载力与长期发展过程之间的矛盾，尤其是湾区可开发土地资源的相对有限性，因此需要依据自然地理特征适度转变土地利用方式，对湾区的资源进行合理的规划和布局。

第三，保护善用湾区自然景观与空间特征是实现湾区多层次功能内涵的关键，

表3 国内部分城市湾区规划经验

名称	港口	周围城市	开发项目	启动时间	成效	特点和借鉴经验
胶州湾	青岛港、小港、大港	青岛	环湾保护，拥湾发展，建设环胶州湾城市圈	2007年	强化组织推进，迅速启动蓝色经济区建设；坚持高端引领，构建现代海洋产业体系；加强科技研发，增强海洋经济自主创新能力；加强环境保护，进一步完善蓝色经济区支撑条件。	统一规划、分期发展，以开发“六片四区”来引领整个湾区的发展。
小港湾	小港	青岛市老市区	小港湾旅游休闲区开发	2004年	基础设施进一步完善；小港湾改造项目扎实推进，使小港湾实现居住与旅游功能并举，娱乐与商业并重，集多元化功能为一体的城市综合体；海洋科技支撑能力提升；海洋综合管理和海洋保护力度不断加强。	城市用地性质的转换，由渔港码头，转换为城市公共用地，实现居住、旅游、商业一体化。
泉州湾	后渚港、法石港、洛阳港、蚶江港	泉州	环泉州湾发展，打造环泉州湾都市圈	2010年	环泉州湾城市群经济实力进一步增强，集聚了全市近三成的人口和1/3的经济总量；现代产业基地快速崛起，传统产业转型速度加快；城建提质提速，环泉州湾现代城市框架形成。	建设环泉州湾经济圈，希望通过合理组织圈层和发展轴，实现泉州湾的复兴，形成集聚效应，使泉州湾成为未来泉州都市区新中心。
厦门湾	厦门港	厦门	厦门湾整体发展规划，厦门港避风坞改造等	2011年	沙坡尾避风坞改造完工，避风坞片区建设成以文化交流、旅游购物、休闲娱乐为主要功能，兼有办公、居住、旅馆功能的“渔人码头”，增强了厦门湾高端要素集聚和综合服务功能。	以生态环境的修复与改善为前提，以多样化的城市功能发展为依托，以景观环境的塑造为重点，推行紧缩型的城市发展模式。
维多利亚湾	维多利亚港	香港	香港中环填海区	2006年	填海工程为香港的繁荣提供了宝贵的土地，促进了香港的经济腾飞，让香港得以或为市民的宜居家园和世界主要的贸易及金融中心，也令使香港成为世界级海滨。	建设现代都市型的环湾城市。规划突出了湾区和城市内部的联系和方便易达的滨海交通，建立完善的公共交通体系、人行系统，方便地将市民和游客带往滨海区。

因

此应以此作为约束各类开发行为的基本标准，以确保在满足近期发展需求之同时，避免无序开发和重复、低效利用。在开发前，需要结合湾区特殊的自然环境特征，制定更加具体有针对性的规划设计标准准则，完善对各类规划的落实监管机制，实现湾区景观优势与功能开发的相辅相成。

第四，不断探索、推进湾区发展模式的转变。湾区要大力发展教育、科技和文化等事业，完善基础设施建设，改善融资环境，发展滨海旅游与休闲产业，吸引总部经济与现代服务业。湾区崛起的背后，是产业的转型升级以及经济、社会、环境、资源等整个社会生活的优化，是城市结构的转变。

跨境湾区开发的理论探索:以中越北部湾及粤港澳湾区为例

李红

《东南亚研究》2009-05

一引言：湾区的概念与特征

湾 (bay, gulf)，根据电子汉语词典《汉典》的解释，就是海岸凹入陆地、便于停船的地方。1999年版中文《辞海》的解释则较少约束，称其为海岸向陆地凹入处。《不列颠百科全书》将“bay” (中文版译为“海湾”)解释为：“由于海洋 (或湖泊) 移动而形成的海岸凹入 (concavity)或海洋再入 (reentrant)处”，并按英语习惯将海湾分为小海湾 bay 与大海湾 gulf，同时指出海湾与其他自然及社会经济现象的关联：所有海湾都具有半圆形或接近圆形的外形，异于漏斗形的河口湾 (estuary)，而两者也常常伴生，并构成优良的港口。这些良港皆为人类早期聚落所在。现代很多沿海大城市，都有围绕海湾的早期核心，这些海湾为船只停泊提供了庇护。本文所指的海湾强调经济活动在海外的集聚性。

湾区，或海湾区域，即一片三面环陆的海洋及其沿岸地区。由于海岸线及沿岸地形的多变、湾区和尺度的固定性，因此，在小湾区 bay 之中，可能还嵌套着尺度更细小的湾区。例如，在珠江口的粤港澳 (或伶仃洋) 湾区，可包括珠海的金湾区与交椅湾区，深圳市西各湾区如深圳湾、赤湾、妈湾、前海湾、大铲湾，以及香港岛各湾区等等。而广义的粤港澳湾区，可以包括大亚湾、大鹏湾等珠江口东西部更多的小湾区。不论是对小海湾 bay 还是对大海湾 gulf 的研究，目前一般属于海洋科学的范畴。关于湾区经济发展的研究，则属于海洋区域经济学的领域。

长期以来，湾区几乎成了美国三藩市湾区¹代名词，事实上，世界上有近 80 个较大规模的湾区，因而对各湾区的研究，持续发展，但少有全貌式的研究。周中坚、田长霖、冯邦彦、吴家玮、Song、黄枝连、Yang、李罗力、万辅彬与古小松等、俞友康等人的研究，重心基本上放在某一特定湾区赖以发展的某方面因素，如当地资金、人才和技术等园区资源与规划，港口、基础设施或运输策略，或区域性的海洋资源开发利用与政策协调；既没有从经济区域角度对一般意义上的“湾区”概念进行科学定义，也没有意识到和有效利用湾区的跨境特征与一般发展规律，分析湾区经济发展中的冲突与协调机制。当人们在讨论“渤海湾”、“杭州湾”、“北部湾区”、“孟加拉湾”、“墨西哥湾”、“三藩市湾区”等等经济区的时候，其中的“湾 (区)”

¹指 San Francisco Bay，简称“湾区” (The Bay Area)。湾区经济论坛 (Bay Area Council Economic Institute，见 <http://www.bayeconfor.org>) 亦专指三藩市经济论坛。

概念及其发展机理，基本上是被忽略的，或假定其为不言自明的。事实上，这些以海洋、城市或者区位命名的湾区，不仅是海洋与陆地经济的接合部，也是陆地上相邻国家或地区之间市场与产业的接合部、集聚带。从行政管辖方面看，湾区是一个跨越了不同行政区域边界的区域；从区域经济层面看，湾区具有资源与产业集聚潜力，是一个跨境的经济区域或发展系统：在离心力 (centrifugal force) 与向心力 (centripetal force) 相互作用下，湾区经济围绕着一个虚拟的中心以及现实的沿岸核心城市，在集中的同时，也不断分化。多核分化竞争（“离”）与跨境集聚整合（“合”），是湾区经济的两个特征。图 1 描绘了一个一般意义上的湾区。

本文所谓的跨境湾区 (Cross-Border Bay Area, CBBA)，是指跨越不同行政区域边界的海湾及其沿海区域。其中，中越北部湾区，大致包括中国的海南、广东湛江、广西南部以及越南东北部沿海地区，其中国部分对应于 2003 年《全国海洋经济发展规划纲要》（以下简称“海洋经济规划”）之北部湾与海南岛经济区；粤港澳湾区，即跨越广东与香港和澳门之间行政区边境线的珠江口—伶仃洋沿海地区，属于《海洋经济规划》中的南海北部经济区部分。鉴于跨境湾区的理论研究成果少且分散，本文旨在以跨越中国与越南边境的北部湾区以及跨越粤港澳边境的伶仃洋湾区的开发理论发展为例，梳理跨境湾区合作发展的基本规律，提出今后的研究路径。



图 1 理论上的湾区：多核分化与跨境集聚的离合 资料来源：笔者绘制
二意义：深化改革开放与构建新型区域合作

2008 年，是中国改革开放 30 周年，这一年对于北部湾和粤港澳湾区等沿海区域来说，具有更为特殊的意义。年初，国家发改委公布《广西北部湾经济区发展规划》；年末，又发布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）》（以下简称“珠三角发展规划”）。同时，在这一年，新地理经济学和国际贸易新理论的重要人物 Pual Krugman 被授予诺贝尔经济学奖，以表彰其在贸易模式及经济活动的区位方面所做的分析工作；而受 Krugman 有关理论影响的世界银行《世界发展报告 2009：重塑世界经济地理》，也在 2008 年 11 月问世，并以大量篇幅分析中国沿海及东亚区等经济

活动的空间集中与距离分割现象，分析密度、距离、分割（Density-Distance-Division, 3D）因素之间的关联与作用。这些，并非巧合，既是中国深化改革与开放的时代表现，也体现出中国沿海地区的发展具有许多理论上的问题有待解决。

故此，本文选择中越北部湾及粤港澳伶仃洋湾区的发展作为跨境湾区合作开发理论研究的案例。其中：北部湾是中国大西南及越南北部的出海口，在中越两国实现划界后，围绕北部湾的跨国合作，肩负着发展中国大西南经济及与海上东盟国家交往的重任。中越两国同为社会主义制度，可谓“两国一制”或“一制两国”，跨境合作有许多动力，也有诸多制约。粤港澳湾区是中国海上南大门户，目前是中国—东盟区域合作中经贸往来最繁忙的海域、整体经济发展水准最高的湾区，同时，粤港澳合作属于“一国两制”下不同行政区的跨境合作，对台湾及福建省主导的台湾海峡西岸经济区乃至全球跨境湾区的发展起着示范作用。《珠三角发展规划》中明确提出：支持粤港澳共同规划实施“湾区”重点行动计划。因此，从当下及未来发展趋势看，中国改革开放 30 年来对跨境湾区的理论探索与积累，具有如下意义：

（1）政治上，跨境湾区研究服务于中国的东西部区域发展战略、“一国两制”战略、中共十七大提出的中国内地与周边国家和地区的自由贸易区战略、保持港澳及周边地区的稳定等等国家利益与战略目标。

（2）区域经济政策方面，对跨境湾区的研究有助于深化沿海地区的改革开放，从政策上促进湾区的经济繁荣，以科学发展观优化湾区沿岸城市群，深化湾区内外合作分工关系，以及为中国海洋经济及全国经济发展提供新的引擎与增长极。

（3）学术价值上，跨境湾区研究可以结合新经济地理学、区域经济学、海洋经济学、产业经济学和国际经济学等多学科的理论，丰富和发展海洋及沿海“跨境次区域合作”的理论内涵，探索与周边国家和地区构建新型、和谐的区域合作及国际关系的理论。

三背景：跨境湾区理论研究的必要性与必然性

（一）渐进改革开放中的跨境湾区：从特区到综合保税区的探索

历史地分析，关于跨境湾区合作开发理论的研究原因，有很多方面值得探讨，但是，其中一个重要的方面，就是中国的渐进式开放——借助贸易自由化与区域经济一体化战略，参与经济全球化，进而推动、深化内地的改革开放，在海洋和陆地边境形成新的经济增长领域与区域。

简单地说，中国是通过设立各种经济区或开发区，开发本地与全球化的接触带——边境，逐渐实现对全球化的参与和对接。就国家层面而论，经历了六轮（次）的开发区创新推进浪潮，关于湾区的研究也基本上与此进程同步。

表 1 中国开发区的发展进程（截至 2008 年）

时间 (年)	1980-1988	1984-1985	1988-1997	1990-1996	2000-2008	2005-2008
名称	经济特区	(沿海) 开放城市 / 经济开发区	高新技术 产业开发区	保税区	出口加工区	综合保税港区
数量 (个)	5	14/15	53	15	60	12

资料来源：笔者根据中国开发区信息网 (<http://www.cdz.cn/>), 2009年3月访问) 等多方面信息整理。

整体上, 从一般的保税、仓储等功能, 到出口加工、转口贸易, 再到享受保税区和出口加工区税收与外汇优惠政策并发展国际商品与服务贸易、研发制造等等业务, 保税区与国际物流港“区—港联动”的保税港区, 逐步升级, 使中国的对外开放形成“多区”立体状推动的发展格局。

应该说, 以上六轮的开放力度一浪比一浪高, 后面的开发区比先前的开发区在某些功能上更为具体、优惠、深入或高级。最近一次的创新, 是 21 世纪初国内研究者提出将保税区升级到自由贸易区, 从而推动原有的保税区向(综合)保税港区创新。但是, (1) 不论是哪一种方式的开发区, 湾区特别是跨境湾区, 都是首当其冲, 例如, 绝大部分保税区、出口加工区及保税港区, 都集中在东部沿海、湾区, 其中, 以华东地区的保税区、出口加工区及保税港区最为密集, 集聚程度高。(2) 各类开发区在湾区呈现多核分离、竞争与跨境集聚、整合的空间发展趋势: 一方面, 湾区不断分析出先行试点的更高一级开发区、经济区、增长极或次区域发展核心, 各区(核)之间形成新的边界; 另一方面, 各类开发区、发展核心大多围绕湾区集聚。因此, 从湾区层面整合各类开发区, 在市场与产业联系较为紧密的湾区, 构建像湾区开发投资银行、湾区共同体等之类的跨境经济合作组织, 带动跨境湾区发展系统化, 开发区之间的竞争为湾区之间的区块竞合, 在分离、竞争的同时, 按照市场与产业组织来进行集聚、合作, 是区域协调发展的一个内在需要与策略。而且, 在上述开放浪潮中, 还有与周边地区开展区域化合作的考虑。而这些跨境区域经济合作, 多集中在沿海湾区。所以, 跨境湾区的开发理论与实践, 有其必然性与必要性。

(二) 跨境湾区在海洋经济研究中的缺失

从海洋经济理论探索角度看, 湾区开发研究不可或缺。在中国海洋经济理论层面, 过去 30 年的研究有长足进步, 至今已形成包括地理学、经济学、资源学、环境学、生态学、管理学、历史及文化学等多学科交叉与综合、有中国特色的海洋经济理论与政策。但运用区域经济学特别是新地理经济学或空间经济学理论对海洋经济进行跨区域、跨境的政策研究罕见, 同中国内地与港澳台地区以及周边国家之间、国内海洋区域之间迅猛发展的交通网络及经济合作不相称。事实上, 自 2003 年《海洋经济规划》实施以来, 区域海洋经济发展不平衡现象及产业博弈困境日趋显著, 中国沿海湾区经济的集中现象及跨行政区开发与管理问题, 引起包括世界银行、亚洲开发银行等国际组织与学术界的关注。对海岸开发与管理、海湾共管治理等方面的理

论与对策研究，跟国际进程存在差距。

在国际层面，海洋资源开发管理一直是学界与政界关注的焦点。20世纪八九十年代，随着亚太经济崛起与环太平洋经济研究高涨，学术界产生许多国际海洋资源开发管理政策研究成果，特别是关于新加坡—马来西亚柔佛—印尼廖内群岛的增长三角、粤港澳大珠三角、中—俄—日—朝—韩图们江地区的研究，一度成为跨境湾区及次区域经济合作代名词。近年，在经济全球化、区域一体化及海洋运输新网络体系发展过程中，结合自由贸易区与海洋区域运输枢纽建设，对临海产业的布局与发展、经济一体化组织中海洋资源的配置等研究，在欧美和日韩得到了加强。其中，资源开发配额、权利与责任分担等政策法规，值得中国大陆在与港澳建立紧密经贸合作关系（CEPA）或与东盟建立自由贸易区（FTA）过程中借鉴。围绕海洋产业的竞争与组织行为、产业间关系、海洋产业的空间组织（区域港口博弈竞合与演化）以及规制与政策等，研究成果较显著，但侧重于海洋资源、交通网络等开发的基础理论及公司经营策略研究。对于跨境湾区及相关海洋经济区域发展机理的研究，仍然缺乏。

四 案例一：中越北部湾经济区的理论探索

环北部湾区各增长极或核心之间的多核分化竞争与跨境集聚整合，有丰富的表现。从时间发展轴纵览：一方面，20世纪八九十年代以来，湛江市、北海市、钦州市、海南省、防城港市、东兴市以及越南方面的芒街市、下龙市等纷纷从原有的行政区析出。1984年北海市列入国家14个沿海城市之一；1988年，海南经济特区成立；1992年东兴与凭祥成为开放城市、海口保税区；1996—1998年越南芒街、谅山等口岸经济区设立；2003年北海出口加工区运作；2004年中越完成北部湾划界；2007年海南洋浦经济保税港区设立；2008年钦州保税港区、凭祥综合保税区及海口综合保税区成立。另一方面，从1988年广西学者周中坚提出建立海南洋浦——广西钦州——越南海防的“北部湾经济圈”与“国际三角”构想²，以及同期关于大西南出海通道与北部湾整体开发的研究、环北部湾旅游合作机制的形成，到中国东盟自由贸易区计划2002年启动后，2004年中越两国达成北部湾渔业合作协定，同年，越方首先提出中越两国共同建设昆明—老街—河内—海防和南宁—谅山—河内—海防两条经济走廊及“北部湾经济圈”（即“两廊一圈”）且得到中方积极回应，列入两国跨境合作框架；从2003—2005年黄枝连等提出“南海发展系统”，以及发挥广西钦州湾—北部湾优势以及云南作用、构建沟通孟加拉湾和北部湾即印度洋与太平洋的“M”型战略，到2006年广西区党委方面提出“泛北部湾经济区”，构建中国—东盟区域“一轴两翼”合作新格局的“M”型发展战略³，以及2008年作为国家重要

²除北部湾经济圈“国际三角”之外，周中坚还提出建立广西防城——钦州——北海构成的钦州湾“金三角”、钦州湾区——雷州半岛——海南岛即钦雷琼三角构成的北部湾“中三角”构想，详见其1988年的论文《从历史走向未来：北部湾经济圈构想及其依据》。

³即由泛北部湾经济合作区、大湄公河次区域两个板块和南宁—新加坡经济走廊中轴组成，形似英文字母“M”型大格局，其中蕴含海上经济合作（Marineeconomicco-operation）、陆地经济合作（Mainlandeconomicco-operation）

国际区域经济合作区统筹开发的北部湾经济区战略规划，北部湾沿岸城市聚合。

上述现象及理论概念的创新，反映出中越两国之间、中方广西与海南及越方北部省份之间、广西内部环北部湾港口城市之间的竞争与合作、分化与集聚并存的态势。用越南学者的观点来表述，这些跨境竞合关系及其理论创新是该地区国际战略博弈、对外开放、利益趋同和劳动再分工与产业竞争力发展的必然结果，同时，对该地区的社会经济还具有“辐射”和“拉拢”（聚合）的作用。

五 案例二：粤港澳湾区的理念及湾区的竞合关系

粤港澳之间的跨境区域合作，过去在学术上的讨论大多纳入珠三角、增长三角区域合作理论中进行分析，“湾区”的理论探索较少被关注。事实上，粤港澳“湾区”理念的发展几乎与增长三角理论同步：1997年，从美国 Berkeley 大学到香港科技大学执教的吴家玮教授根据自身在旧金山湾区的经验，在香港提出建设沿香港海域的“香港湾区”、“港深湾区”设想⁴。吴家玮教授的“香港湾区”更多是一个科技概念，即从科学技术带动产业发展的角度考虑的。但由于香港高地价的情况与旧金山湾区当初瓜农的低廉地价条件相差甚远，后来，“香港湾区”变成地产商的地产概念股，湾区产业带没有出现。此后，黄枝连在 2003 年提出“伶仃洋（发展）湾区”的概念、用异于内地与港澳体制的“第三制”来探索横琴和万山群岛开发的问题，并把那里打造为“伶仃洋湾区”；在 CEPA 中开发伶仃洋湾区，“使最近开放的珠海万山群岛加入港澳的发展系统，建立类似美国三藩市湾区那样的‘伶仃洋湾区’或‘华南湾区’（South China Bay Area），对整个区域的发展提供一个更宽广的平台”。2006 年初，粤港澳专家学者提出“中国湾区”、“万山群岛湾区”、“港珠澳湾区”等概念，呼吁大珠三角城市共同建立珠江口伶仃洋湾区，以推动泛珠三角“9+2”区域合作。2009 年初，在《珠三角发展规划》公布后，围绕粤港澳湾区的公共治理，粤港澳学者开展了新的探索。

不仅理论上的认识有待进一步整合，在粤港澳湾区的合作开发实践中，更表现出诸多竞争与合作问题。珠江口各城市在不断分化的同时，亦同城化发展，形成产业圈、生活圈及城市圈。其中，港珠澳大桥这个跨境湾区的大型基础设施项目所经历的漫长 30 年，可以说是环湾区各核心城市之间的竞争与合作、分化与集聚过程的缩影：从 1983 年珠海—香港跨海大桥方案的提出，经过之后 22 年港、珠、深等方面关于伶仃洋跨海大桥/港澳珠大桥方案与落脚点及走向的竞争、争拗，到 2005 和 2007

和湄公河流域合作 (Mekongsubregionco-operation)，取第一个字母“M”，简称为中国—东盟“M”型区域经济合作战略。

⁴吴家玮在《一飞冲天还是一败涂地——兼论“港深湾区”》（香港《中国评论》2001年7月号）一文称：大约8年前（即1993年），他产生了“香港湾区”的设想，并认为这个“湾区”可与拥有硅谷以及多所世界著名大学的“三藩市湾区”相媲美。所谓香港湾区，就是从香港入深圳—宝安—深圳机场—东莞—虎门大桥—南沙，转而向南经中山—珠海和澳门，最后折返香港。简单说，就是以深圳、南沙、珠海为顶点划出的一个等边三角形，由深圳、香港、珠海、南沙共同组成一个类似三藩市湾区的21世纪大都会。他认为“港深湾区”在自然环境、经济、教育、文化等方面，都与三藩市湾区比较接近，或者说基本条件并不差，最大差别在于科技和跟随而来的现代化企业。他多年致力在内地和香港推动这个构想。

年各方分别就方案与走向、通关检查等达成共识，2008年通过大桥融资方案，2009年粤港澳地政府及中标公司就大桥主体工程签约，应该说，从跨海跨境大桥概念提出到大桥建成通车，30年的时间是需要的。相比而论，杭州湾大桥，全长36公里，比港珠澳大桥长6公里大桥构想于1993年提出，比港珠澳大桥迟10年。但是，杭州湾大桥经过10年论证和筹建，于2003年11月动工，2008年5月1日通车。从构想提出到建成通车，只有15年。而港珠澳大桥则需近30年。港珠澳大桥兴建，牵涉港澳与内地的关系，由于存在“一国两制”，自然不如宁波与上海关系那样单纯。由于制度、文化等等差异，跨境湾区的合作，确实是经久漫长，颇费周章。

六 结语：研究展望

在参与全球及区域一体化的渐进式对外开放过程中，湾区这样的与本地及全球化接触的边境地带，集中着各类开发区，并不断创新、析出各种类型的增长极或区域核心城市，逐次升级。从湾区层面整合各类开发区，构建跨境的湾区发展系统、湾区经济合作组织或湾区共同体，形成湾区理论共识，是区域协调发展的内在需要。中越北部湾及粤港澳湾区开发的案例说明了这一发展趋势。

跨境湾区中经济活动的集聚与分化规律，是其开发理论需要解决的一个理论难题，围绕这个方向，未来的研究需要解决很多问题，例如：从产业链与产业群等角度，研究跨境湾区产业经济形成和发展的自然、历史、经济及政策等条件；通过案例，结合微观的实地调查与宏观的产业经济资料，研究湾区内部、湾区之间以及湾区与外部的产业博弈互动与协调发展机理，以及湾区产业对当地海洋经济发展的效应；新形势下湾区产业发展与海洋生态系统的保护等等。盼望未来在这些方面的研究能弥补本文的诸多不足。

全球湾区经济比较与综合评价研究

鲁志国，潘凤，闫振坤

《科技进步与对策》2015-06

0 引言

湾区是由一个海湾或相连若干个海湾、港湾、邻近岛屿共同组成的区域。目前，世界上最发达的区域往往集中在湾区周边。纵观全球经济发展，湾区经济已成为世界众多一流城市发展的共同趋势，如纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区等，无不是“开放、创新、宜居、国际化”的代名词。王宏彬认为，湾区经济既是港口城市都市圈与湾区独特地理形态相结合聚变而成的一种独特经济形态，也是港口经济、集聚经济和网络经济高度融合而成的一种独特经济形态。在我国，深圳是全国最早提出大力发展湾区经济的城市。在区域形态中，湾区经济被认为是具有开放经济结构、高效资源配置能力、强大集聚外溢功能和发达国际交往网络特征的区域。自2013年12月深圳在全国率先提出发展湾区经济以来，国内诸多城市纷纷效仿，争相加入到发展湾区经济的队列之中。那么，应如何认识和评价湾区经济，国内诸多城市又该

如何看待当前国际上湾区经济竞争格局，这无疑是政策决策者力推湾区经济发展必先审视的问题。目前，学术界对湾区经济的讨论主要集中在湾区经济特征、内涵以及与自贸区的关系等方面。本文基于全球四大湾区经济发展竞争格局，首先归纳提炼出湾区经济发展的共性特征，然后以湾区经济共性特征四维评价体系为基准，对全球主要湾区经济发展水平进行综合评价研究。

1 全球四大湾区竞争格局

纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区是当今全球最具影响力的三大湾区。随着深圳和香港融合力度的不断加大，近年来深港湾区在全球湾区竞争格局中日益崛起，逐渐成为全球湾区竞争格局中的重要组成部分。本文从土地面积、GDP 等反映湾区经济的基础指标入手，对全球四大湾区竞争格局进行描述，具体分析如下：

1.1 四大湾区土地面积比较

从土地面积看，纽约湾区由 25 个县组成，包括纽约州中的 12 个县、新泽西州中的 12 个县和宾夕法尼亚州的 1 个县。纽约湾区的重要城市包括纽约市、纽瓦克市和新泽西市，占地面积 21481km²，在 4 个湾区中陆地面积最大。旧金山湾区陆地面积仅次于纽约湾区，为 18000km²。旧金山湾区由 9 个县组成，其中著名城市包括旧金山、奥克兰市和圣何塞。旧金山是旧金山湾区的中心城市，陆地面积占湾区的 1.15%。东京湾区包括“一都三县”，即东京都、神奈川县、千叶县和埼玉县，陆地面积 13556km²，占日本陆地面积的 3.62%。“一都三县”陆地面积分别为 2183km²、2412km²、5156km² 和 3797km²，总面积略小于旧金山湾区。深港湾区陆地面积最小，为 3095km²，占全国陆地面积的 0.32%。深港湾区包括深圳和香港，其中深圳陆地面积为 1991km²，占湾区面积的 64.33%；香港陆地面积为 1104km²，占湾区面积的 35.67%。

1.2 地区生产总值比较

GDP 常被认为是衡量国家经济状况的最佳指标。从 GDP 总量看（见图 1），东京湾区规模最大，深港湾区最小；从 GDP 增速看，深港湾区增长率最高，东京湾区最低，且出现了负增长；从湾区 GDP 占全国 GDP 份额看，东京湾区份额最大，旧金山湾区最小；从 GDP 集中度看，东京湾区集中度最高，旧金山湾区最低；从人均 GDP 看，东京湾区、纽约湾区和旧金山湾区比较接近，深港湾区相对较小，但增速较快；从地均 GDP 看，深港湾区地均 GDP 及其增速名列首位。由此可见，深港湾区属于新兴湾区经济体，正处于快速成长阶段，但相较其它三大湾区而言，经济实力仍然较弱。

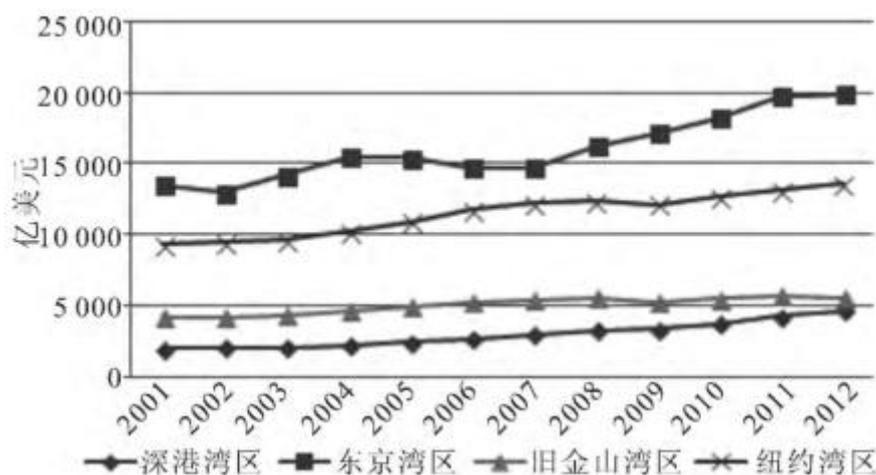


图 1 2001-2012 年四大湾区经济 GDP 比较

1.3 产业结构比较

第三产业比重是衡量产业结构优化的重要指标。总体来看，四大湾区 GDP 主要由第三产业构成，第三产业增加值比重均在 75% 以上，而第一产业增加值比重均接近于零。其中，纽约湾区第三产业比重最大。2012 年，纽约湾区第一、第二、第三产业增加值比例为 0: 10.65: 89.35。相较而言，东京湾区和旧金山湾区均形成了以第三产业为主导、以高科技制造业为支撑的产业结构。2012 年，东京湾区第一、第二、第三产业增加值比例为 0.27: 17.46: 82.27，旧金山湾区第一、第二、第三产业增加值比例为 0.28: 16.95: 82.76。与其它三大湾区相比，深港澳湾区第三产业比重最低，主要原因在于深圳第二产业增加值比重较大，为 44.30%；第三产业增加值比重相对较低，仅为 55.60%。尽管四大湾区均以服务业为主，但服务业种类仍有所不同，具体见表 1。

表 1 全球四大湾区主要产业

湾区名称	主要产业
纽约湾区	房地产业、金融保险业、专业和科技服务业、医疗保健业、批发零售业
旧金山湾区	房地产业、专业和科技服务业、制造业、金融保险业、批发零售业、信息产业和医疗保健业
东京湾区	服务业、批发零售业、不动产业、制造业、金融保险业和通信传媒业
深港澳湾区	工业、进出口贸易、金融业、批发和零售、房地产业、交通运输、仓储和邮政业、信息传输、计算机服务和软件业

1.4 企业创新优势比较

根据汤森路透发布的“2012 年全球创新力企业（机构）百强”显示（见表 2），位于东京湾区、旧金山湾区、纽约湾区和深圳湾区的企业分别有 20 家、8 家、1 家

和 0 家。由此可见，全球创新力企业在 4 个湾区的差异非常明显，众多公司主要分布在东京湾区和旧金山湾区，纽约湾区和深圳湾区数量较少，这也在一定程度上反映了各个地区的科技创新实力。

1.5 金融产业基础比较

强大的金融保险业是湾区经济发展的重要支撑，同时也是世界一流湾区的主要特征。从四大湾区看，纽约湾区是全球规模最大、最发达的金融中心，拥有全球市值最大的纽约交易所和全球市值第三的纳斯达克交易所，金融服务业占湾区 GDP 的比重高达 15.39%。在全球最大的 100 家银行中，90% 以上在纽约设有分支机构。东京湾区作为世界上重要的国际金融中心，是日本最主要的银行集中地，也是世界上最大的证券交易中心，拥有日本最大的东京证券交易所，占日本全国证券交易量的 80%。旧金山湾区是以风险投资著称的专业性科技金融中心，科技银行业务尤为发达。根据 2014 年 3 月份发布的全球金融中心指数 (GFCI) 显示，深圳金融业竞争力上升强劲，排名第 18 位，香港金融业竞争力排名第 3 位。由于深港金融业尚未深度融合，所以相较于纽约湾区 (第 1 位)、东京湾区 (第 6 位)、旧金山湾区 (第 10 位) 而言，尽管深圳金融业各项得分均有显著上升，但深港金融业综合竞争力提升有限，深港金融产业发展仍需加快深度融合步伐。

表 2 2012 年全球创新力企业 (机构) 百强在四大湾区的分布

湾区名称	企业名称
东京湾区	日本富士胶卷公司、日本富士通公司、日本兄弟工业株式会社、日本理光公司、日本佳能公司、日本发那科株式会社 (FANUC)、日本奥林巴斯、日本日立公司、日本本田汽车公司、日本捷特科株式会社 (JATCO)、日本三菱电机公司、日本三菱重工公司、日本信越化学工业株式会社、日本索尼公司、日本 TDK 公司、日本东芝公司、日本 NEC 公司、日本丰田汽车公司、日本新日铁和住友金属、日本电话电报公司 (NTT)
旧金山湾区	美国超微、美国 Altera、苹果、谷歌、英特尔、Marvell、SanDisk、赛灵思
纽约湾区	美国 Avaya 公司
深港湾区	无

1.6 劳动力素质比较

在四大湾区中，旧金山湾区的劳动力素质最高。在旧金山湾区劳动力组成中，受教育程度为本科及以上的比重达 46%，而纽约湾区的比重为 42%，美国平均水平为 28%。从受教育程度可以看出，旧金山湾区的劳动力素质具有很大优势。这种优势源于两种因素：一是风险资本在旧金山湾区高度集中。20 世 90 年代末，美国有超过 30% 的风险资本集中在旧金山湾区，目前上升到 40% 以上。风险资本集中有力促

进了技术及密集型产业的发展，增加了对高素质、科技型人才的需求；二是该地区公共和私人研发机构加大了研发投入，对受过良好教育的人才产生了更大需求。

2 四大湾区经济竞争力综合评价

2.1 评价维度

从全球主要湾区发展现状看，开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能、发达的国际交往网络是全球湾区经济发展的共同特征。基于湾区经济开放、创新等突出特征，可以归结出湾区经济四维评价体系（见表3）。

表3 湾区经济四大评价维度

评价目标	评价维度	常见指标
湾区经济发展 综合竞争力	经济规模维度	湾区生产总值、湾区土地面积、湾区人口规模、湾区辐射区域产业规模等
	经济效益维度	第三产业所占比重、人均产出、地均产出等
	经济开放维度	外贸依存度、跨国公司数量、外资吸收数量等
	经济创新维度	研发投入占GDP的比重、发明专利数量、新产品出口总额等

2.2 评价指标及数据选取

基于上述对湾区经济四大维度的衡量尺度，遵循数据可获得性原则，本文构建评价指标体系如表4所示，相关数据根据政府公报、统计网站和研究报告资料获取。

表4 四大湾区相关指标数据

序号	湾区	深港澳湾区	东京湾区	旧金山湾区	纽约湾区
X ₁	GDP(亿美元)	4 686	19 876	5 564	13 584
X ₂	人口总量(万人)	2 015	3 570	715	1 983
X ₃	占地面积	3 095	13 556	18 000	21 481
X ₄	人口密度(人/km ²)	6 512	2 634	397	923
X ₅	人均GDP(美元)	23 250	55 670	50 392	68 495
X ₆	GDP增长率(%)	8.07	3.61	2.70	3.51
X ₇	第三产业比重(%)	77.57	82.27	82.76	89.35
X ₈	全球金融中心指数	697	722	711	786
X ₉	100强大学数量(所)	2	1	3	2
X ₁₀	世界500强企业数(家)	8	58	8	21
X ₁₁	最具创新力企业数(家)	0	20	8	1
X ₁₂	海外旅客人数(万人)	169	556	1 651	5 200

2.3 评价过程

本文采用主成分分析法进行评价，具体步骤如下：

(1) 学生对原始数据进行标准化处理。

(2) 公因子提取。根据主成分分析碎石图 2，前 3 个公因子特征值显著大于后者，从第 4 个公因子开始，特征值变化逐步趋于平稳。前 3 个公因子的累计贡献率达到 100%。因此，提取前 3 个公因子比较合适。从表 5 可以看出，GDP、人口总量、人口密度、GDP 增长率、世界 500 强企业数、最具创新力企业数在第一个公因子上有较高载荷，这些是湾区经济发展的核心要素，可称之为湾区经济竞争实力；第三产业比重、全球金融中心指数、海外旅客人数在第二个公因子上有较高载荷，这些是湾区产业发展的外围竞争实力，可称之为湾区经济竞争潜力；占地面积、人均 GDP、100 强大学数量在第三个公因子上有较高载荷，这些是湾区经济发展的配套环境，可称之为湾区竞争环境。

表 5 解释总方差

成分	初始特征值			提取平方和载入			旋转平方和载入		
	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %	合计	方差的 %	累积 %
1	6.202	51.685	51.685	6.202	51.685	51.685	4.320	35.996	35.996
2	4.249	35.409	87.095	4.249	35.409	87.095	3.976	33.129	69.125
3	1.549	12.905	100.000	1.549	12.905	100.000	3.705	30.875	100.000
4	0.000	0.000	100.000						
5	0.000	0.000	100.000						
6	0.000	0.000	100.000						
7	0.000	0.000	100.000						
8	0.000	0.000	100.000						
9	0.000	0.000	100.000						
10	0.000	0.000	100.000						
11	0.000	0.000	100.000						
12	0.000	0.000	100.000						

(3) 计算公因子。根据旋转成分矩阵（见表 6）和公因子得分系数矩阵（见表 7），可计算得出各因子得分的表达式：

$$\begin{aligned}
 F_1 &= 0.209X_1 + 0.244X_2 - 0.037X_3 + 0.065X_4 + 0.047X_5 + 0.023X_6 + 0.010X_7 \\
 &\quad + 0.046X_8 - 0.245X_9 + 0.216X_{10} + 0.131X_{11} - 0.030X_{12} \\
 F_2 &= 0.061X_1 + 0.069X_2 + 0.053X_3 + 0.061X_4 + 0.107X_5 + 0.120X_6 + 0.227X_7 \\
 &\quad + 0.330X_8 - 0.100X_9 - 0.051X_{10} - 0.275X_{11} + 0.307X_{12} \\
 F_3 &= 0.008X_1 - 0.139X_2 + 0.185X_3 - 0.292X_4 + 0.112X_5 - 0.335X_6 - 0.010X_7 \\
 &\quad - 0.154X_8 + 0.171X_9 + 0.064X_{10} + 0.293X_{11} - 0.116X_{12}
 \end{aligned}$$

表 6 旋转成分矩阵

成分	成分		
	1	2	3
Zscore(X ₁)	0.914	0.281	0.294
Zscore(X ₂)	0.977	-0.014	-0.213
Zscore(X ₃)	-0.045	0.622	0.782
Zscore(X ₄)	0.109	-0.405	-0.908
Zscore(X ₅)	0.279	0.678	0.680
Zscore(X ₆)	-0.094	-0.268	-0.959
Zscore(X ₇)	0.055	0.879	0.474
Zscore(X ₈)	0.136	0.971	0.194
Zscore(X ₉)	-0.964	-0.035	0.264
Zscore(X ₁₀)	0.966	-0.042	0.253
Zscore(X ₁₁)	0.718	-0.426	0.551
Zscore(X ₁₂)	-0.173	0.956	0.236

表 7 成分得分系数矩阵

成分	成分		
	1	2	3
Zscore(X ₁)	0.209	0.061	0.008
Zscore(X ₂)	0.244	0.069	-0.139
Zscore(X ₃)	-0.037	0.053	0.185
Zscore(X ₄)	0.065	0.061	-0.292
Zscore(X ₅)	0.047	0.107	0.112
Zscore(X ₆)	0.023	0.120	-0.335
Zscore(X ₇)	0.010	0.227	-0.010
Zscore(X ₈)	0.046	0.330	-0.154
Zscore(X ₉)	-0.245	-0.100	0.171
Zscore(X ₁₀)	0.216	-0.051	0.064
Zscore(X ₁₁)	0.131	-0.275	0.293
Zscore(X ₁₂)	-0.030	0.307	-0.116

将四大湾区的指标值代入上述方程，计算出各因子得分。运用总方差解释表中 3 个公因子方差的贡献率构造如下综合评价模型：

$$F = 0.359\ 96F_1 + 0.331\ 29F_2 + 0.308\ 75F_3$$

将各因子得分代入上式，可得到四大湾区的综合得分，结果如表 8 所示。

表 8 国际四大湾区综合竞争力比较

四大湾区	竞争实力	竞争潜力	竞争环境	综合得分	排名
纽约湾区	-0.055 12	1.498 99	-0.001 5	0.476 296	1
东京湾区	1.385 28	-0.449 04	0.359 66	0.460 928	2
旧金山湾区	-0.975 96	-0.535 22	1.005 51	-0.218 17	3
深港湾区	-0.354 2	-0.514 73	-1.363 67	-0.719 06	4

2.4 评价结果

通过主成因分析法对四大湾区综合竞争力进行量化比较可以看出，纽约湾区综合得分排名第一，东京湾区排名第二，旧金山湾区排名第三，深港湾区排名第四。与前三个湾区相比，深港湾区仍有较大差距。从四大湾区综合竞争力得分情况看，纽约湾区、东京湾区和旧金山湾区在竞争实力、竞争潜力、竞争环境方面各有优势。

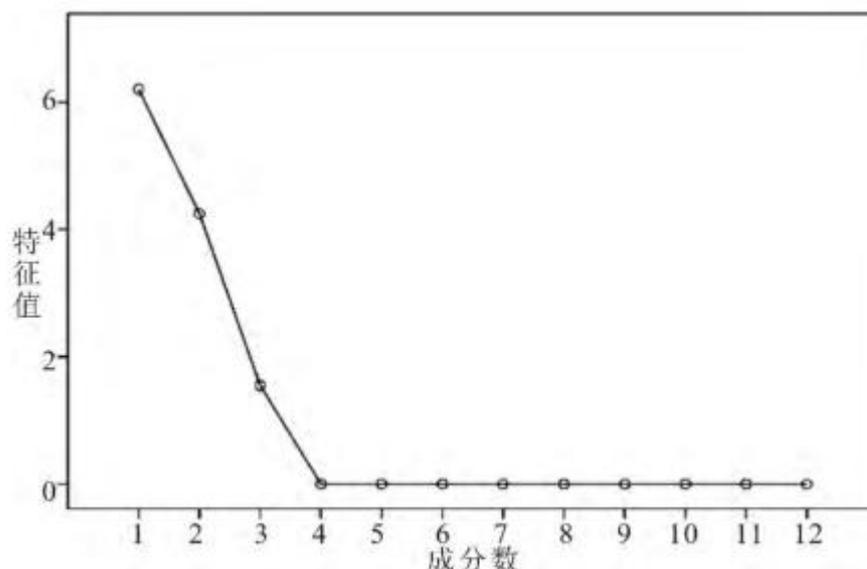


图 2 主成因分析碎石图

在分项得分中，东京湾区竞争实力得分最高。从因子构成成分指标看，GDP、人口总量、人口密度、GDP 增长率、世界 500 强企业数、最具创新力企业数是构成竞争实力的主要因子。在四大湾区中，东京湾区是 GDP 最高、人口密度最高、世界 500 强集聚程度最高的城市。从统计数据测算，相较于其它三大湾区，东京湾区 GDP 规模是竞争实力排名第二的纽约湾区的近 1.46 倍，人口密度是纽约湾区的 2.85 倍，世界 500 强总数是纽约湾区的 2.76 倍。尽管在 GDP 增长率方面，东京湾区弱于深港湾区，但东京湾区其它指标均显现出强大的竞争优势。

在竞争潜力得分排名中，纽约湾区显著高于其它三大湾区。从因子构成成分指标看，第三产业比重、全球金融中心指数、海外旅客人数在竞争潜力得分中具有较高载荷。第三产业是一个地区生产力水平的重要标志。相较于其它 3 个湾区，纽约湾区第三产业占当地生产总值近 90%，领先东京湾区和旧金山湾区 7 个百分点，领

先深港湾区约 12 个百分点。与此同时，纽约湾区全球金融指数位居世界第一，海外旅客人数也远远高于其它三大湾区，开放、包容、金融业基础雄厚、现代服务业发达表明纽约湾区已成为全球最成熟的湾区。

在竞争环境得分排名中，旧金山湾区实力强于其它三大湾区。从因子构成成分指标看，占地面积、人均 GDP、100 强大学数量 3 个指标是影响竞争环境得分的主要因素。相较于其它 3 个湾区，旧金山湾区在 100 强大学分布上明显较强，在人均 GDP 和占地面积方面，旧金山湾区仅次于纽约湾区。诸多大学和投资机构的密集分布，为旧金山湾区成为四大湾区中创新能力最强的湾区创造了良好环境。

3 结语

深港湾区是国内湾区经济发展的领头羊，在经济、社会和生态建设领域，深港湾区较国内诸多城市均有一定的领先性。但从评价结果看，深港湾区与纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区仍有较大差距，深港湾区加快融合和打造比肩国际一流湾区的经济发展水平仍然任重而道远。国际领先湾区的经济发展经验也给国内力推湾区经济发展的城市以启示，具体而言：①纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区发展模式和核心竞争要素有所不同，这意味着国内城市在以国外一流湾区经济建设为标杆、大力发展湾区经济的同时，更应注重结合当地经济发展特色，力求打造立足区域发展实际的特色湾区模式；②开放的经济结构、高效的资源配置能力、强大的集聚外溢功能、发达的国际交往网络是湾区经济发展的本质特征，而这种本质条件的打造无一不需要体制机制创新作为保障。因此，国内众多城市在力推湾区经济发展时，更应注重通过体制机制创新释放区域创新发展活力，不断增强区域经济增长内生动力。

湾区经济演进的动力机制研究——国际案例与启示

伍凤兰等

《科技进步与对策》2015-12

引言湾区经济作为当今国际经济版图的突出亮点和世界一流滨海城市的显著特征，得到了越来越多的关注。2014 年 1 月，深圳在全国率先提出“发展湾区经济，以新的经济形态，促进经济全面提质增效升级”，引起全国沿海城市的火热效仿。

“湾区经济”一词源于美国旧金山湾区。作为全球知名的人才、科技、创业资本优质要素集聚中心，经过多年的发展，旧金山湾区形成了以硅谷为产业发展中心的湾区模式，成为国际诸多临海港口城市效仿的榜样。目前，围绕生态、经济、社会发展等多维度建设，世界上基本形成了旧金山湾、纽约湾、东京湾、悉尼双水湾、香港浅水湾、新西兰霍克湾、马来西亚布拉湾以及布里斯班鲁沙湾 8 个著名湾区。其中，东京、纽约、旧金山湾区是最具影响力的三大湾区，它们文化开放、产业发达、区域协同，代表着成熟湾区经济发展的方向。

国际上最早的湾区经济研究可以追溯到 1990 年纽约—新泽西港务公司发表的

《港口产业对纽约—新泽西都市地区的经济影响》,之后,TetsuyaAkiya-ma 构建了土地利用模型,对东京湾区政府的规划工作进行了回归和检验分析;Volberding 研究了全球化背景下旧金山湾区与中国经济崛起之间的关系,认为在过去的 10 年间,港口、高新技术以及绿色科技在两者关系中占有重要地位;AlexSchafran 采用多尺度来衡量人口、政策、资本 3 个相互关联的因素如何影响旧金山湾区经济发展;JelmerWEerkens 采用结构模型捕获航空公司的决策变量,分析旧金山湾区的航空—机场协定对航空公司行为和机场拥堵的影响。国外对湾区经济的研究局限于某个特定区域,本质上并未将“湾区经济”作为一个一般化的区域经济学概念或者模式并利用经济学原理进行解析。

国内最早提出的“湾区经济”可以追溯至 1997 年前后,香港学者吴家玮、田长霖等根据旧金山湾区经验,首次提出建设沿香港海域的“香港湾区”设想。随着对全球湾区的研究成果越来越多,“湾区经济”越来越趋向于成为一个一般化的区域经济学概念。国内学者围绕湾区经济的形成,结合对国际湾区经济发展的横向比较,揭示了一些湾区经济的属性特征,如黄枝连、李红、查振祥、吴思康、鲁志国等。但是“湾区经济”的内涵和外延并未十分清晰,对湾区经济的具体历程和演进机制缺乏一个一般化的理论解释框架。

一般认为,湾区是由一个海湾或相连的若干个海湾、港湾、邻近岛屿组成的区域,而衍生的经济效应称为“湾区经济”。受“湾区经济”衍生的经济效应包括哪些?这些经济效应如何形成?目前学术界尚没有一个成型的解释,这是界定“湾区经济”内涵和外延的主要瓶颈。

为解释“湾区经济”形成的动力机制,本文拟在三力模型的基本框架下,采用系统动力学方法对“湾区经济”的演进机制进行分析,结合国内外最具影响力的湾区经济发展实践,为探析“湾区经济”的形成机制提供一个崭新的视角。

1 三力模型框架下湾区经济演进动力机制

1.1 三力模型的基本框架

从世界主要湾区经济发展的表象特征来看,湾区多分布于港口或者入海口,区位优势明显,且多与发达的城市群相衔接。归结于湾区经济发展的一般特征,结合曹允春的研究,可以将湾区经济的发展动力归结为基础性动力、内生性动力和外源性动力 3 个主要因素(见图 1)。

基础性动力是基础设施资源的驱动力,由基础设施本身对经济活动某要素产生吸引力的特质来决定,如深港湾区及周边密集的港口群、密集的路网、完善的物流基础设施等,都是构成湾区经济发展的基础性动力。湾区经济的起步阶段在很大程度上取决于基础设施的辐射网络、客货吞吐量规模、高端消费群体等资源的聚集。

内生性动力是湾区经济形态在发展过程中形成的一种内在力量,表现为市场分工、知识共享、规模经济、网络创新、降低交易费用等。从区域经济学的维度来看,湾区经济是具有较强自组织能力的区域,较为完善的市场制度、各种专业市场、金融市场以及

服务业构成了湾区经济发展的自组织能力。

外源性动力主要源于外部环境的调控和引导作用,以及某种经济形态发展到一定阶段时某种外力的强大推动作用。外部环境的调控和引导作用突出表现为政府规划、对出口投资领域的引导,外部推动力量主要包括外部竞争、市场兼并整合等。

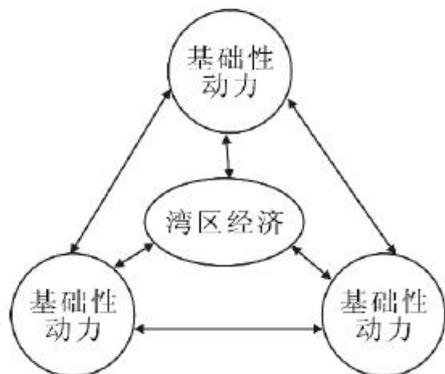


图1 湾区经济发展的“三力模型”

1.2 湾区经济演进阴主导动力识别

从湾区经济演进的历程来看,由于毗邻港口并占据有利的区位优势,湾区经济往往兴起于港口经济,随着港口功能的提升,湾区经济的内涵不断丰富,功能领域不断延伸拓展、调整优化,逐步形成辐射范围更广、发展实力更强、对世界影响更大的区域经济。纵观世界典型湾区经济,大致经历了港口经济、工业经济、服务经济、创新经济4个发展阶段(见图2)。

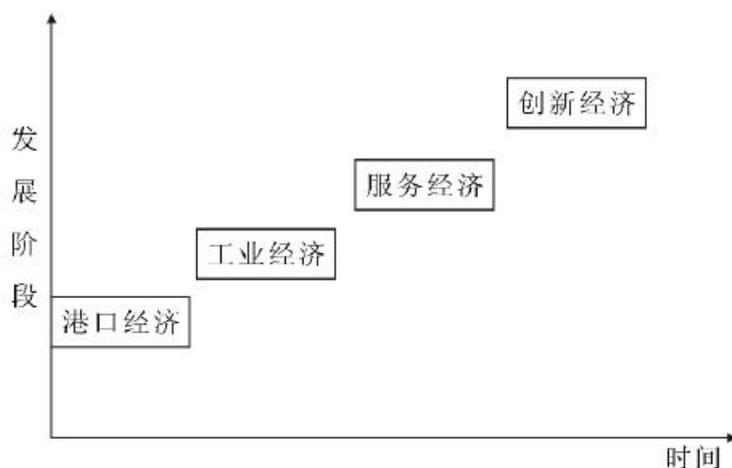


图2 湾区经济各发展阶段

在港口经济发展阶段,由于港口可以给货物流动带来低廉的运输成本和丰富的物流资源,使得围绕港口发展的各种经济活动迅速涌现。20世纪50年代以前,受制于当时的经济社会和生产力发展水平,港口的功能主要是通过连接各种运输方式来进行货物中转运输。初期相对比较单一的港口经济,对城市经济发展无显著的推动作用,其经济活动范围往往局限于码头及相关水陆域内,直接服务于与港口转运相关的装卸、仓储、运输、设备提供以及船舶修理等。在这个阶段,基础性动力发挥关键性作用,内生性

动力逐步增强,外源性动力起重要的推动引领作用,港口成为湾区经济最重要的形态。

在工业经济发展阶段,在港口经济活动范围向港区外不断拓展的同时,湾区城市也迅速发展成为制造中心,如以汉堡、东京为代表的工业港口城市迅速崛起。20世纪50-80年代,对外贸易快速发展,港口功能逐步完善,在港口周边区域集聚大量人流、物流等,这对港口城市的发展和兴盛起到了极大的推动作用。加之工业文明的兴起与海洋运输的叠加优势,进一步推动了临港工业的集聚发展。经济活动也不再局限于港区,而是扩展到周边区域。在这个阶段,内生性动力逐步发挥主导作用,湾区经济发展逐步脱离港口经济的基础功能,港口基础性动力强度下降,外源性动力强度逐步增强。

在服务经济发展阶段,以服务业为主导的经济业态迅速发展,湾区核心城市作为资源配置的重要节点,在区域或全球经济中的地位日益显著,港口经济活动范围进一步拓展到周边城市。随着经济全球化的快速发展,20世纪80年代到20世纪末期,围绕临港工业和对外贸易,催生了一批以广告、产品设计、金融、保险、会计、法律、公关等为主要内容的新兴业态,极大地推动了服务业的发展,推动湾区城市由原来的制造业中心向生产性服务业如金融中心、贸易中心、信息中心、管理中心等转变。同时,由于污染等原因,临港工业开始出现大规模产业转移,导致湾区城市经济中工业占比逐渐下降,湾区经济重心由临港工业转向现代服务业。湾区城市掌握了金融业等高端资源,成为全球资源配置的核心节点,产业结构也发生根本性改变。在这个阶段,内生性动力强度仍保持主导作用,港口基础性动力强度下降,外源性动力强度进一步提升。

在创新经济发展阶段,信息产业成为湾区的主导产业,并形成区域多中心共同发展格局,经济活动范围拓展到更广区域。20世纪80年代以来,信息产业加速发展,以互联网为代表的新经济迅速崛起。湾区城市抓住新兴产业发展的历史机遇,加快推进以网络服务、创新金融、供应链管理以及商业模式创新等为主要内容的创新经济发展,抢占了产业发展的制高点。在这个阶段,内生性动力保持主导作用,外源性动力占据第二位,港口基础性作用进一步削弱,基础性动力占据第三位。

综上所述,湾区经济在由港口经济向工业经济、服务经济和创新经济演进的历程中,基础性动力、内生性动力和外源性动力在不同阶段的地位有所不同。总体来看,随着湾区经济发展的不断成熟,基础性动力的作用随着湾区经济的演进逐步弱化,而内生性动力和外源性动力的作用不断凸显,且内生性动力逐步占据主导地位。

1.3 湾区经济演进动力机制

分析港口经济是湾区经济发展的起点,随着湾区经济的发展,港口作为湾区经济基础性动力的重要组成部分,其衍生发展的经济形态与湾区经济的发展进程具有高度的一致性。以港口为主体构建湾区经济的系统动力学模型,可以解析湾区经济演进的总体历程。从港口的演进过程来看,港口发展大致经历了四代,随着湾区经济由港口经济向工业经济、服务经济和创新经济转型,两者在系统动力学框架下具有一定的对应性(见表1)。

表 1 系统动力学下港口演进与湾区经济演进的对应关系

港口演进	湾区经济的对应阶段	时间	主要特征
第一代港口	港口经济	1950 年以前	服务功能以装卸运输为主导,经济活动范围局限于港区内部
第二代港口	工业经济	1950—1980 年代	以临港工业为主导,经济活动范围向港区外拓展,湾区城市迅速发展成为制造中心
第三代港口	服务经济	1980—1990 年代	以服务业为主导,航运金融、服务业等快速发展,经济活动范围拓展到周边城市,湾区核心城市成为区域或全球资源配置的重要节点
第四代港口	创新经济	1990 年代以后	以信息产业为主导,港口供应链、信息服务等快速兴起,经济活动范围拓展到更广区域,形成区域多个中心共同发展格局

1.3.1 第一代港口与湾区港口经济耦合的动力机制

从时间维度上看,湾区经济发展的第一阶段是第一代港口的雏形。在这个阶段,港口的功能主要是为腹地运输货物,在港口完成货流的产生、中转和消失,它是区域经济发展的保障机制。此阶段,城市对港口的依赖性很强,起决定性作用的是港口的区位优势。

运用系统动力学模型,可以构建湾区经济中港口经济发展的动力演进机制,如图 3 所示。港口经济中存在 4 个子系统:①港口城市子系统,港口综合运输、临港产业、城市基础设施、港口功能建设、航运服务业、就业人口之间形成正因果反馈环,推动港口与城市形成良性循环;②区域经济子系统,区域经济发展、城市基础设施、区域国际贸易量、航运运输需求、港口运输短缺量形成负因果关系循环,这一内在矛盾促使港口不断吸引资源投入,实现资源与航运需求的动态平衡;③港口环境子系统,港口吞吐量、港口岸线资源、土地资源、就业人口等区域经济发展形成负因果反馈环,随着港口的不断发展与膨胀,港口岸线资源和土地资源越来越少,此类不可再生资源成为港口和城市扩张以及区域经济发展的瓶颈,特别是达到某一临界点、超过环境承载力时,将对区域经济发展产生负影响;④港口功能子系统,区域经济发展、港口资金投入和港口功能形成正因果关系环,促进港口功能不断升级发展(见图 3)。

1.3.2 第二代港口与湾区工业经济耦合的动力机制

20 世纪 50-80 年代,港口发展进入第二代港口阶段,显著特点是港口成为工业、商业不可或缺的节点与运输中心,在大宗散、杂货运输中港口占据重要地位。此阶段,通过港口关联产业发展这一纽带,港口与城市在空间形态上形成融合之势,向一体化方向发展,湾区经济开始从简单地服务于港口转变为积极地利用港口。

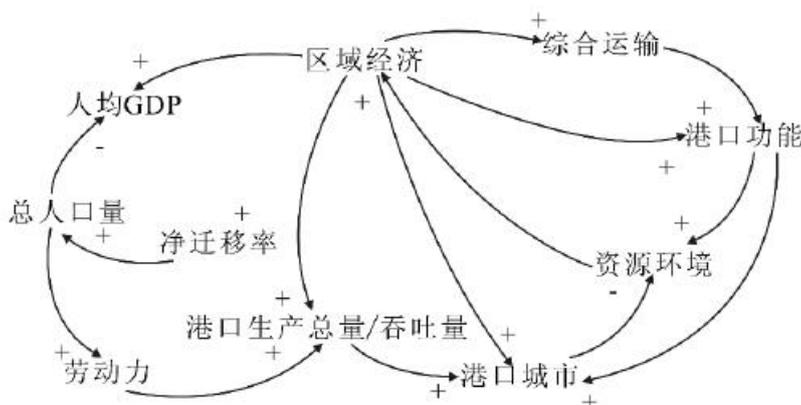
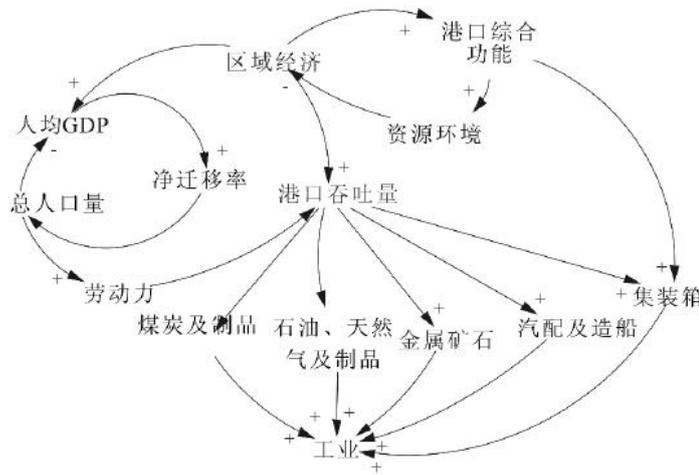


图 3 港口经济发展与第一代港口耦合的系统动力机制

如图 4 所示,随着第一阶段两大正因果反馈关系和两大负因果反馈关系的持续发展,港口的功能越来越集中于工业原材料领域,港口工业的发展对劳动力的吸纳能力也越来越大。同时,港口工业的发展为港口规模的持续扩大提供了有效支撑,而港口工业需求与港口资源环境的负因果反馈关系构成了本阶段向服务经济转变的基本矛盾动力。



力。

图 4 工业经济发展与第二代港口耦合的系统动力机制

1.3.3 第三代港口与湾区服务经济耦合的动力机制

20 世纪 80-90 年代,随着港口工业及临港工业的持续发展,依托港口的生产性服务业率先发展,成为湾区服务经济发展的领头羊。港口衍生产生的市场内生能力逐步形成,催生出更趋多元化的服务模式,如港口金融、船舶租赁等。港口由工业原材料供给功能逐步向工业产成品的标准化出口演化,集装箱模式的广泛应用成为这一阶段港口与城市经济交互演进的突出表现形式,港口服务不断向标准化、流程化、组合化发展,港口产业演进的附加值水平、要素集聚能力显著提升。

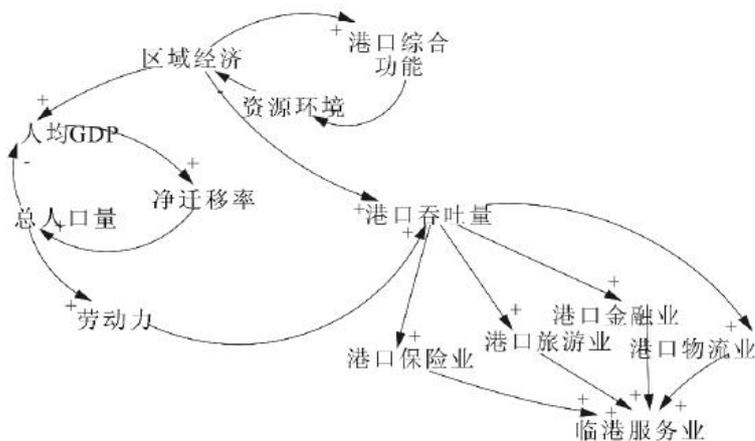


图 5 服务经济发展与第三代港口耦合的系统动力机制

1.3.4 第四代港口与湾区创新经济耦合的动力机制

20 世纪 90 年代以来,随着社会经济和信息科技的不断发展,信息化成为全球发展的必然趋势,在经济发展中发挥着越来越重要的作用。港口信息化网络建设加快,供应

链服务能力增强,港口凭借供应链协作网络,逐步形成集聚和辐射功能更加强大的网络效益。从港城互动的角度来看,港口基础性功能在湾区发展中作用逐步弱化,城市服务更加独立,并且随着港口要素的进一步积聚,港口服务经济业态进一步升级,城市创新型业态加快发展,湾区经济的成熟业态逐步成型(见图 6)。

2 全球三大湾区经济演进的实践与启示

目前,旧金山湾区、纽约湾区和东京湾区是全球最具影响力的三大湾区,其演进历程对中国湾区经济发展具有一定的启示作用。

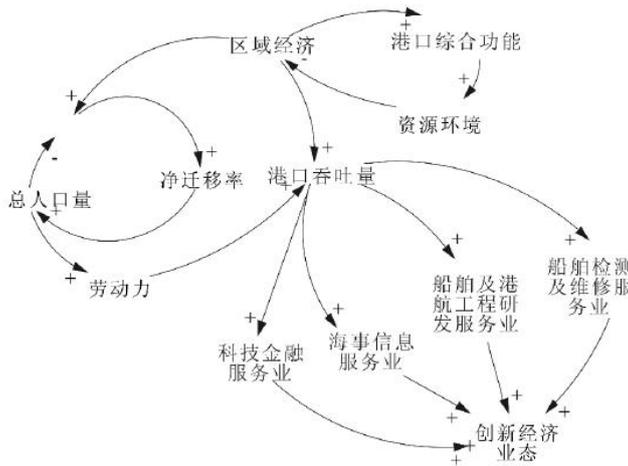


图 6 创新经济发展与第四代港口耦合的系统动力机制

2.1 旧金山湾区经济

旧金山是美国加利福尼亚州太平洋沿岸港口城市,从演进历程上看,因港而兴的旧金山湾区也经历了 3 次重要的转型,其演进过程大致可以分为淘金期、后淘金期与后工业化时代 3 个阶段。淘金期大致在 19 世纪后半期,以淘金热为契机,旧金山湾区最初为淘金提供设备,发展成为湾区制造业中心,同时发展金融业。在后淘金期,随着制造业逐步衰退,金融业逐步成为主导,投资者对发展金融业的信心促进其金融业快速发展。在后工业化阶段,经过“矿业城市”、“铁路城市”两次城市化高潮,旧金山湾区的城市结构逐步形成,在全球优质人才、资本、技术等诸多要素的高度聚合下,旧金山湾区的创新经济快速成长,并逐步成为引领全球湾区经济发展的重要标杆。

旧金山湾区对中国湾区经济发展的主要启示在于:①以知识技术为基础,拥有雄厚的科研力量和庞大的人才队伍。旧金山湾区成功的一个重要因素是加州拥有旧金山大学、斯坦福大学医学院、加利福尼亚大学等多所高等院校和丰厚的科研资源,世界各国的科技人员达 100 万人以上;②旧金山湾区拥有独特而卓有效率的科技金融体系。旧金山湾区是美国乃至世界风险投资行业最发达的地区,以风险投资行业为主体,以传统金融产业、创业板市场为辅,相互促进、共同发展。在企业科技研发、成果转化、产业化发展等各个阶段,各类社会资源均得以充分调动和配置,以满足科技企业的资源需求;③旧金山湾区拥有一批富有创新精神的中小企业,它们富有创新精神,成为旧金山湾区经济发展源动力。

2.2 纽约湾区经济

纽约湾区被视为世界湾区之首,是美国的经济中心,城市化水平高达 90%以上,制造业产值占全美的 30%。纽约占据湾区的核心地位,是世界经济和国际金融的神经中枢,被誉为“美国东海岸硅谷”。纽约湾区经济的演进过程主要分为制造业蓬勃发展阶段、后工业化阶段与知识经济主导阶段。

制造业蓬勃发展阶段大致在 19 世纪中期,纽约制造业在港口优势、区位条件、技术创新以及政策导向等内外因素的推动下得到快速发展,以劳动密集型、资本密集型的轻工业为主,形成了以制糖业、出版业和服装业为主要支柱的产业格局。二战结束后,随着城市劳动力、商务成本等生产成本的上升,在技术革新、产业升级的推动下,制造业开始从中心城市迁出,纽约湾区逐步进入工业化后期发展阶段。在 20 世纪七八十年代,产业发展呈现出知识经济主导型的特点,金融保险、专业服务等服务业快速兴起,促使纽约湾区由后工业化时期向知识经济主导阶段演进。

纽约湾区产业结构演进轨迹对中国湾区经济发展具有较大的借鉴价值。从纽约湾区产业结构变迁历史来看,基本上没有太多的重工业,而主要以服装业、出版业、食品等轻工业为主。随着城市经济的发展,制造业从城市撤离成为必然趋势,以知识经济为主导的服务业迅速崛起,提升了整个城市的集聚和辐射功能。

2.3 东京湾区经济

东京湾位于日本本州岛南部海湾,包含东京都、神奈川和千叶三县,面积为 9760.18km²。东京湾沿岸是马蹄形港口群,由横滨港、东京港、千叶港、川崎港、木更津港、横须贺港等 6 个港口首尾相连,在庞大港口群的带动下,工业沿着东京湾地区逐步向西和东北发展,形成了装备制造、钢铁、化工、现代物流和高新技术等产业发达的京滨、京叶两大工业地带。

东京湾区经济的成功主要有两个方面的启示:①重视港城协调联动,实现港城共荣。得益于港口群的带动,东京湾地区京滨、京叶两大经济带的发展形成了由东京、川崎、横滨、千叶等大城市构成的城市群,并逐步发展成为日本最大的重工业和化学工业基地;②重视交通等基础设施建设,促进各种资源要素的集聚。政府高度重视网络化体系建设,目前在东京市区之间、与周边城市之间的客运网络体系以轨道交通为主、高速公路为辅,交通等基础设施建设网络化促进了区域和周边城市之间的人口流动与都市产业布局调整。

3 中国湾区经济发展政策建议

湾区经济的演进历程、动力机制转化和国外成熟湾区的发展经验对中国湾区经济发展有诸多有益的启示。本文借鉴成熟湾区经济发展的经验,提出如下促进中国湾区经济发展的政策建议。

3.1 以第四代港口打造为突破口,强化基础性动力对湾区经济的支撑作用

湾区经济因港而生、依湾而兴,因率先接轨世界经济而占据先发优势,港口城市成

为对外开放的窗口,港口基础设施建设直接关系港口的业务能力、服务水平以及未来发展前景。近年来,中国的港口建设虽然取得了长足的发展,但由于起步较晚,设施、装备标准化程度低,港口大多处于第二代港口或第三代港口演进阶段,难以与港口服务经济和创新经济发展形成良好的互动关系,导致湾区经济建设基础配套功能欠缺,难以对湾区经济发展形成持续的推动作用。

3.2 注重开放性和市场性体制建设,强化内生性动力对湾区经济的推动作用

发达的市场经济和开放的市场格局是全球一流湾区建设的共同特征,同时也是推动湾区经济发展的内生性因素。在推进湾区经济建设过程中,要注重发挥市场在生产、生活、生态协作关系中的决定性作用,同时,要注重湾区本身优质要素与外界优质资源的良性互动关系,营造一个良好的要素流动氛围,保障湾区经济的持久创新活力。

3.3 发挥政府规划引导作用,强化外生性动力对湾区经济的引导作用

在湾区经济业态的演进过程中,难免出现资源匹配度低、市场信息不透明、市场秩序无序等问题。此时,内生性动力必须匹配外生性动力,政府也要做好湾区经济发展的宏观规划和体制机制建设,强化政府政策对湾区经济建设的导向作用,加快湾区经济发展进程。