

# 粵港澳大灣區的發展願景與機制創新

毛豔華 榮健欣

**[摘要]** 改革開放四十年來，香港、澳門與珠三角地區逐漸形成了優勢互補的產業分工合作模式，港澳地區不僅自身成功地向服務型經濟轉型，而且也為內地的工業化和外向型經濟發展作出重要貢獻。在中國特色社會主義進入新時代的背景下，開展粵港澳大灣區發展規劃，釋放出灣區經濟的開放性、創新性和國際化的活力，能夠更好地推動國家提高全球競爭力和影響力，加快港澳融入國家發展大局。灣區經濟是區域經濟發展的高級形態，構成灣區經濟的基本要素主要包括高度開放的經濟結構、高度整合的協同發展、發達的基礎設施網絡、要素集聚與外溢的高地、宜居宜業的城市環境。對標國際一流灣區，對接國家重大發展戰略，粵港澳大灣區致力於發展成為“一帶一路”的重要支撐區域、國際科技創新中心、全球最具活力的經濟區、世界知名優質生活圈、“一國兩制”實踐示範區，加快建設成為國際一流灣區。破解區域合作障礙，加快建設國際一流灣區，需要從實行高水平投資貿易制度安排、培育利益共用的產業價值鏈、打造宜居宜業宜遊生活圈、建立灣區規劃發展的協調機制以及培育利益共用的理念這五個方面入手。

**[關鍵詞]** 灣區經濟 粵港澳大灣區 發展願景 機制創新

## 一、粵港澳灣區合作的背景、潛力和新形態

改革開放四十年來，在港澳與內地的經貿合作中，粵港澳合作一直擁有獨特的優勢，並扮演着重要的角色，成為“一國兩制”框架下港澳與內地合作的典範。在20世紀80年代初期內地實行改革開放後，香港加工製造業逐漸遷移至珠江三角洲地區，形成了粵港澳製造業分工合作的“前店後廠”模式。這種以比較優勢為原則、以全球市場導向為基礎的區域內資源的配置，不僅推動了珠江三角洲地區高速的經濟增長和工業化進程，使香港從勞動密集式製造業中心轉變成為國際金融、貿易、航運和物流中心，也把珠三角地區推動為全球製造業基地。因此，至21世紀初期，包括粵港澳在內的大珠三角地區已成為亞洲地區中發展比較成熟、經濟活躍和協作程度較高的經濟區域。

**作者簡介：**毛豔華，中山大學粵港澳發展研究院、港澳珠江三角洲研究中心經濟學教授、博士生導師；榮健欣，中山大學粵港澳發展研究院副研究員、經濟學博士。廣州 510275

\* 本文為國家自然科學基金重點項目（U1601218）和2017年廣東省重大決策諮詢研究委託課題的階段性成果。

進入21世紀，粵港澳三地經濟發展呈現出新的特點，香港經濟進入了第三次轉型期。香港屬服務型經濟體，服務業佔比高達92%，但卻面臨着拓展服務市場空間，以及推動金融、貿易、物流、專業服務等支柱產業向高增值環節升級的壓力；<sup>①</sup>澳門經濟要加快產業適度多元化和建設國際旅遊休閒中心；而珠江三角洲面臨着加快發展現代服務業和推動產業結構調整升級的壓力，要加快實現由外向型經濟發展向開放型經濟體系構建的轉變。2003年CEPA的簽署和實施，標誌着粵港澳合作由功能性合作進入到制度性整合的新階段，為更好地促進港澳與內地尤其是粵港澳服務業合作與要素市場一體化發展，奠定了制度基礎。CEPA作為中國內地加入WTO後簽署的第一個雙邊自由貿易協議，其主要政策安排是中國內地向香港及澳門開放服務市場以及推動貿易投資便利化，前者涉及承諾開放哪些部門，而後者主要是加快內地服務業制度變革的措施。

在經濟區域化成為世界經濟發展重要趨勢的背景下，深化粵港澳緊密合作具有戰略迫切性和任務重要性。國務院頒佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008—2020年）》提出，要推進粵港澳合作和融合發展，共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群。希望在2020年形成以現代服務業和先進製造業為主的產業結構，形成具有世界先進水平的科技創新能力，形成粵港澳三地分工合作、優勢互補、全球最具核心競爭力的大都市圈之一。《粵港合作框架協議》和《粵港澳合作框架協議》也同時提出，2020年粵港澳三地將建成最具發展空間和增長潛力的世界級新經濟區域。

儘管已有了上述的產業分工合作與制度合作基礎，但粵港澳三地仍是三個關稅區域，仍存在關稅等邊境管治問題，各種資源要素在區域之間仍然不能便捷流動。從世界範圍來看，隨着全球價值鏈分工的不斷深化，全球競爭已經從過去注重海關貨物流量的競爭轉變為吸引全球高端服務業和創新要素集聚的競爭，只有加快構建與國際投資貿易新規則相銜接的高水平開放型經濟體制，才能形成國際經貿合作新優勢。從國內發展的態勢來看，全球金融危機暴發後，國內經濟進入新常態，以港澳珠三角地區為代表的中國加工製造模式正在面臨着互聯網、大數據和3D列印為特徵的智慧製造模式的挑戰。同時，人工智慧也正在改變各個產業領域和各個價值環節的創新與增值模式。只有加快創新驅動發展和加強創新能力開放合作，才能加快建設現代化經濟體系，實現由注重速度的增長轉向注重品質的發展。因此，面對後金融危機時代的國內外新形勢，建立起“一國兩制”下三個獨立關稅區之間的有效合作形式和合作機制，需要有實踐探索和理論創新。

灣區經濟作為重要的濱海經濟形態，是當今國際經濟版圖的突出亮點、世界一流濱海城市的顯著標誌。其中，國際一流灣區如東京灣區、紐約灣區、三藩市灣區等，以開放性、創新性、宜居性和國際化為最重要特徵，發揮着引領創新、聚集輻射的核心功能，已成為帶動全球經濟發展的重要增長極和引領技術變革的領頭羊。從20世紀80年代開始，灣區經濟現象就已備受關注。根據世界銀行2010年發佈的資料，全球60%的經濟總量集中在入海口。<sup>②</sup>灣區經濟指依託世界級港口（群），發揮地理和生態環境優勢，背靠灣區廣闊腹地、產業發達、功能強大、開放創新、集聚發展、區域協同、具有世界影響的區域經濟形態。

① 毛豔華、蔡健欣、鍾世川：《“一帶一路”與香港經濟第三次轉型》，《港澳研究》（北京）2016年第3期，第50—63頁。

② 王旭陽、黃征學：《灣區發展：全球經驗及對我國的建議》，《經濟研究參考》（北京）2017年第24期，第5—10頁。

國內最早提出“灣區經濟”可以追溯至1997年前後，香港學者吳家瑋、田長霖等根據三藩市灣區的經驗，首次提出建設沿香港海域的“香港灣區”設想。國家“十三五”規劃綱要明確提出，支持港澳在泛珠三角區域合作中發揮重要作用，推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設。2015年3月三部委聯合發佈的《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》提出，充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區的作用，深化與港澳台的合作，打造粵港澳大灣區。2016年6月國務院發佈的《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》（國發〔2016〕18號）提出，攜手港澳打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群，構建以粵港澳大灣區為龍頭，以珠江—西江經濟帶為腹地，帶動中南、西南地區發展，輻射東南亞、南亞的重要經濟支撐帶。<sup>①</sup> 2017年3月5日，國務院總理李克強在《政府工作報告》中提出，“要推動內地與港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃，發揮港澳獨特優勢，提升在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能”。<sup>②</sup>

改革開放四十年來，粵港澳三地經濟社會不斷融合發展，粵港澳大灣區已具雛形。根據2015年的統計資料，粵港澳大灣區“9+2”城市的佔地面積為5.6萬km<sup>2</sup>，遠大於東京灣區的3.68km<sup>2</sup>、紐約灣區的2.15km<sup>2</sup>和三藩市灣區的1.79km<sup>2</sup>。從人口總量來看，2015年粵港澳大灣區人口約6,634萬人，東京灣區人口約4,383萬人，紐約灣區人口約2,340萬人，三藩市灣區人口僅760萬人。按照現有人口增速，粵港澳大灣區將成為世界上第一個人口過億的灣區。從GDP總量來看，2015年粵港澳大灣區“9+2”城市的GDP為1.36萬億美元，低於東京灣區的1.8萬億美元，與紐約灣區的1.4萬億美元相當，但高於三藩市灣區的0.8萬億美元。2016年珠三角地區人均GDP已達到11.43萬元（約合1.72萬美元），根據世界銀行1.27萬美元作為高收入國家人均GDP的標準，珠三角地區的人均收入已達到高收入國家的水平。2016年香港和澳門的人均GDP分別為4.36萬美元和6.94萬美元。因此，按照現有GDP增長速度以及人口總量的優勢，粵港澳大灣區將很快超越東京灣區成為全球GDP總量第一的灣區。

國家開展粵港澳大灣區發展規劃時，已表明粵港澳大灣區發展已提升為國家區域發展戰略。從集聚經濟理論和國際典型灣區實踐來看，內生於開放性、創新性、宜居性和國際化的灣區經濟的動力機制，將推動粵港澳三地從經濟區域向灣區經濟發展，加快形成世界一流灣區，重塑國際經濟合作競爭新優勢。在灣區經濟發展過程中，作為核心城市的香港和澳門的國際化潛力將獲得最大程度的釋放，依託灣區現代化產業體系、“一帶一路”廣闊市場以及國際科技灣區等願景，擁有國際水平的香港金融服務、貿易服務、專業服務、旅遊服務等支柱產業不斷向高增值環節升級，進一步推動香港國際貿易中心功能向亞洲乃至全球價值鏈管理樞紐轉型，帶動澳門經濟多元化發展，促進粵港澳三地緊密合作，加快粵港澳大灣區成為“一國兩制”實踐示範區。

## 二、灣區經濟的內涵

灣區經濟作為當今全球經濟版圖的突出亮點，獲得了越來越多的關注。“灣區經濟”一詞源於美國三藩市灣區，是世界一流濱海城市的顯著特徵。作為全球知名的人才、科技、創業資本

<sup>①</sup> [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/15/content\\_5053647.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/15/content_5053647.htm)。

<sup>②</sup> [http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content\\_5177940.htm](http://www.gov.cn/premier/2017-03/16/content_5177940.htm)。

優質要素集聚中心，經過多年的發展，三藩市灣區形成了以矽谷為產業發展中心的灣區模式，成為國際諸多臨海港口城市效仿的榜樣。目前，圍繞經濟、社會、生態發展等多維度建設，世界上基本形成了三藩市灣、紐約灣、東京灣、悉尼雙水灣（Double Bay）、紐西蘭霍克灣（Hawke's Bay）、馬來西亞布拉灣（Bura Bay）以及布里斯班魯沙灣（Brisbane's Noosa Bay）等著名灣區。<sup>①</sup>其中，三藩市、紐約、東京灣區是最具影響力的三大灣區，它們文化高度開放、高端產業發達、區域協同發展，代表着成熟灣區經濟發展的方向。

國際上最早的灣區經濟研究可以追溯到紐約—新澤西港務公司（The Port Authority of New York-New Jersey）在1990年發表的《港口產業對紐約—新澤西都市地區的經濟影響》（“The Economic Impact of Port Industry on New York - New Jersey Metropolitan Area”）研究報告，<sup>②</sup>認為基礎設施輻射網絡、客貨輸送量規模、高端消費群體以及各種專業市場、金融市場、生產服務業集聚等推動了城市經濟的發展與升級。Volberding研究了三藩市灣區與中國經濟崛起之間的關係，認為在快速經濟全球化進程中，三藩市灣的港口服務業、高新技術以及綠色科技獲得了快速成長，這些產業在本地市場與中國市場的緊密聯繫中扮演了重要角色。<sup>③</sup>Alex Schafran採用多尺度來衡量人口、政策、資本三個相互關聯的因素對三藩市灣區經濟發展的影響。<sup>④</sup>國外對灣區經濟的研究大多局限於某個特定區域，本質上並未將“灣區經濟”作為一個一般化的區域經濟學概念或者模式並利用經濟學原理進行解析。<sup>⑤</sup>

隨著對全球灣區的研究成果越來越多，“灣區經濟”越來越趨向於成為一個一般化的區域經濟學概念。但是，關於“灣區經濟”的內涵和外延仍未十分清晰，對灣區經濟的具體演進機制缺乏一個一般化的理論解釋。縱觀世界經濟版圖，灣區經濟已成為區域發展的重要經濟形態。灣區沿海一般分佈着眾多港口，以海港為依託，背靠廣闊腹地，這些港口城市及城鎮構成“集群”，集聚高端要素形成產業體系，衍生出一種被稱為“灣區經濟”的經濟模式。比較分析國際一流灣區可以發現，開放、創新、一體化和宜居宜業是灣區的基本屬性。構成灣區經濟的基本要素主要包括高度開放的經濟結構、高度整合的協同發展、發達的基礎設施網絡、要素集聚與外溢的高地、宜居宜業的城市環境等，各類基礎性因素疊加，才構成灣區經濟形成的肌理：

### （一）開放型經濟結構

發達的港口城市是灣區的基本單元。灣區經濟依託港口而生，具有天然的開放屬性，對外開放成為灣區經濟增長的先天優勢。在航運技術進步的背景下，發揮港口貨物中轉運輸的功能，直接推動了港口成為連接本土市場與世界市場的重要支點，伴隨着各種服務要素往港口集聚，逐漸形成灣區經濟形態。灣區城市由此成為了一個國家或區域的對外開放門戶，吸引大量國際人才和

① 伍鳳蘭、陶一桃、申勇：《灣區經濟演進的動力機制研究——國際案例與啟示》，《科技進步與對策》（武漢）2015年第23期，第31—35頁。

② The Port Authority of New York - New Jersey, “The Economic Impact of Port Industry on New York - New Jersey Metropolitan Area,” 1990.

③ Peter Volberding, “Engaging Regions in Globalization: The Rise of the Economic Relationship between the San Francisco Bay Area and China,” *Berkeley Undergraduate Journal*, Vol. 23, Issue 2 (2011).

④ Alex Schafran, “Origins of an Urban Crisis: The Restructuring of the San Francisco Bay Area and the Geography of Foreclosure,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 37, issue 2 (2013), pp. 63-88.

⑤ 伍鳳蘭、陶一桃、申勇：《灣區經濟演進的動力機制研究——國際案例與啟示》，《科技進步與對策》（武漢）2015年第23期，第31—35頁。

外來人口在此長期居住、就業。例如紐約灣區，外籍人口來自全球150多個國家和地區，約佔灣區總人口的40%，薈萃世界各地風土人情。

## （二）高度整合的協同發展

協同發展是灣區經濟發展的關鍵因素。首先，世界級港口需要有腹地支撐，否則難以持久興盛，高雄港的衰落便是典型案例。同時，腹地的貨物也需要通過灣區港口才能便捷地運往海外。為謀求發展，灣區周邊區域也會主動承接外溢的相關產業和功能。其次，合理的分工體系可避免城市之間的無序競爭，例如東京灣分佈六個世界級港口，為了實現錯位競爭，政府積極參與東京灣港口群的功能規劃和統籌管理。只有實現灣區內部一體化，才能發揮灣區的資源高效配置、要素自由流動、產業優勢互補的功能。最後，完善的協調機制是灣區經濟發展的重要保障。灣區一般涉及多個行政區域，從產業分工合作、城市基礎設施銜接以至環境保護等公共事務都需要地區協調。環東京灣地區分佈東京、橫濱、川崎、船橋、千葉等五大城市，灣區沿岸形成了東京港、木更津港等六個港口，形成了鮮明的行業分工體系，以東京為核心，輻射帶動周邊地區的發展格局。

## （三）發達的基礎設施網絡

高效的基礎設施體系包括交通、通訊的互聯互通及共用的區域創新體系等。高效的交通通訊體系，能夠減少灣區內部城市之間的通勤時間，使灣區空港、海港等交通樞紐之間的聯繫更加緊密，市場統一和城市網絡效應凸顯。完善的區域創新體系也是灣區經濟持續發展的引擎。灣區發展之初依靠港口，港口的作用繼而趨於下降，城市增長動力發生轉換，開始從要素驅動向創新驅動轉變。灣區城市作為對外開放前沿，最先匯集了新的信息和人力資源，激發了創新活力，湧現出一批創新機構和創新成果，有的還成為具有全球影響力的創新高地。在形成這種創新友好型社會環境後，城市的競爭力進一步增強。因此東京灣和三藩市灣便聚集了大批創新型國際企業，成為全球科技創新中心和高科技產業區的代表。

## （四）強大的集聚外溢效應

據世界銀行2010年發佈的資料，全球60%的經濟總量集中在入海口，究其成因，在於產業的集聚與擴散是灣區經濟形成的基礎性機制。隨着灣區城市產業發展，城市幅員向外擴張，城市之間的分工合作愈發深入，最終走向一體化。無論是以現代服務業為主導的紐約灣還是高新技術產業發達的三藩市灣，其發展都經歷了工業的持續擴張和資源集聚階段，通過對全球戰略性資源、產業和通道的控制，實現資源集聚。灣區經濟一體化需要強大的核心城市發揮外溢作用。雖然灣區是一個都市圈，但不等於每個城市的作用都是等同的。從國際著名的三大灣區看，紐約市、東京都和三藩市都成為各自灣區經濟的領頭羊，其他城市在核心城市的職能與產業外溢擴散的過程中，尋求與之錯位發展的產業結構道路，從而使灣區經濟發展形成合力。

## （五）宜居宜業的城市環境

灣區經濟不僅是一種開放型的區域經濟形態，也是一種獨特的空間組織。首先，灣區由於環繞大面積水域，溫差小，自然環境也相對較好，更適合居住；其次，環繞灣區的港口城市通常是開放度、包容度較高的城市，城市規劃具有超前意識，交通便利，基礎設施完善，城市空間環境優越；最後，高度開放包容的文化和高素質人才在灣區匯集，使得灣區擁有優越的人文社會環境。全球知名的灣區都充分利用臨海優勢打造宜居空間，營造人才匯集的自然社會環境。例如矽谷美麗的自然環境以及高品質的生活條件，與鼓勵創新的軟環境相得益彰，吸引眾多高科技產業人才。

### 三、粵港澳大灣區的發展願景

改革開放四十年來，香港、澳門與珠三角地區逐漸形成了優勢互補的產業分工合作模式，港澳地區不僅自身成功地向服務型經濟轉型，也為內地的工業化和外向型經濟發展作出重要貢獻。在中國特色社會主義進入新時代的背景下，如何加快形成全面開放新格局、加快建設创新型國家、深化港澳與內地發展的緊密聯繫，是《十九大報告》提出的重大課題。粵港澳大灣區是我國經濟最發達和對外開放水平最高的區域，開展粵港澳大灣區發展規劃，釋放出灣區經濟的開放性、創新性和國際化的活力，便能更好地提高國家的全球競爭力和影響力，加快港澳融入國家發展大局，其發展規劃意義如下：

#### （一）有利於發揮粵港澳大灣區開放型經濟的引領作用

香港和澳門都是自由港，建設粵港澳大灣區，對標香港一流的營商環境，積極對接國際營商規則，其在市場准入負面清單、國際貿易“單一窗口”、國際人才港、事中事後監管改革等方面的制度建設，都可為廣東自貿試驗區探索建設自由貿易港作借鑑，能夠為我國加快構建開放型經濟新體制積累經驗。粵港澳大灣區作為我國開放程度最高的區域，能夠擔當重要角色，服務國家“一帶一路”建設。發揮香港國際金融中心、離岸人民幣中心、國際化人才和專業服務等優勢，以及澳門作為中葡經貿合作平台的優勢，深化粵港澳金融合作，建設廣東自貿試驗區離岸人民幣在岸服務中心，有利於打造“走出去”與“引進來”的國際資金通道，從而推動人民幣作為全球資源配置的重要工具，助推人民幣國際化。

#### （二）有利於發揮粵港澳大灣區區域輻射帶動作用

灣區以創新性、開放性和國際化為典型特徵，有利於集聚國際高端要素，推動知識型經濟發展。建設粵港澳大灣區，有利於發揮港澳特區的國際化和開放性優勢，推動灣區智慧製造、生物醫藥、數位經濟等知識型產業發展。這不僅能助推國家參與全球價值鏈競爭、提升國際科技競爭力和服務港澳經濟轉型，也有利於輻射帶動泛珠三角區域合作發展，形成以粵港澳大灣區為核心的區域經濟發展格局、區域產業分工模式和區域創新合作機制，從而探索具有制度異質性的中國區域經濟調協發展新模式，深化“一國兩制”下港澳與內地發展的緊密聯繫。

#### （三）有利於發揮粵港澳大灣區體制機制創新的示範作用

2003年CEPA安排實施以來，標誌着內地與港澳的合作發展進行了正式制度安排階段。2014年《CEPA廣東協議》標誌着粵港澳率先基本實現服務貿易自由化，2015年廣東自貿試驗區掛牌設立成為深化粵港澳合作的重要平台，此後又相繼開通“深港通”和“債券通”，2017年還簽訂了《CEPA投資協議》和《CEPA經濟技術合作協議》。建設粵港澳大灣區，就是要探索體制機制創新，促進人流、物流、資金流、信息流等各類要素在灣區便捷流通，加快區域市場一體化，從而解決制約港澳優勢服務業進入內地市場和國際化高端要素進入內地的障礙，為深化港澳與內地的緊密合作發揮示範作用。

經過改革開放四十年的合作發展，粵港澳大灣區已成為中國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，無論是經濟規模、外向程度、產業形態，還是城市競爭力和區域一體化水平，都已具備建成國際一流灣區的基礎條件。對標國際一流灣區，結合上述對開展粵港澳大灣區發展規劃的意義分析，國家通過實施粵港澳大灣區發展規劃，將致力於把其發展成為“一帶一路”重要支撐區域、國際科技創新中心、全球最具活力的經濟區、世界知名優質生活圈、“一國兩制”實踐示

範圍，加快建設成為國際一流灣區：

### （一）成為“一帶一路”重要支撐區域

粵港澳大灣區是我國與海上絲綢之路沿線國家海上往來距離最近的發達經濟區域，又通過現代化的鐵路物流中心與絲綢之路經濟帶沿線經濟體的市場相連接。隨着中國—東盟自貿區的深化發展，粵港澳的區位優勢更加凸顯。粵港澳大灣區擁有全球最為密集的港口群。按輸送量計算，深圳港、香港港、廣州港在2016年全球十大集裝箱港口排序中分列第3、5和7位，總輸送量突破6,500萬標準箱，超過紐約、東京和三藩市全球三大灣區之和。粵港澳大灣區還擁有全球最為繁忙的空港群，其中香港國際機場連續第七年成為全球最繁忙的航空貨運樞紐，整個灣區五大國際機場的年旅客輸送量超過1.6億人次，遠超紐約灣區三大國際機場的輸送量。另外，香港是亞太地區重要的全球物流控制中心、排名全球第四的國際金融中心，也是最大的全球離岸人民幣中心，珠三角地區產業經濟發達。因此，開展粵港澳大灣區發展規劃，發揮廣東作為“一帶一路”的戰略樞紐、經貿合作中心、重要引擎和香港、澳門作為“一帶一路”的重要節點的“雙重功效”，不斷增強粵港澳大灣區在金融、貿易、航運等優勢領域的國際影響力，提升該區域對全球資源配置能力，推動粵港澳大灣區成為支撐國家“一帶一路”建設的重要運營服務體系。

### （二）成為國際科技創新中心

粵港澳大灣區高校和科研資源密集，是華南地區的創新中心。香港擁有國際一流的高校和國際化科技資源，全球500強在亞太地區的總部有80%落戶在香港。珠三角地區具有產業化的市場優勢，培育了騰訊、網易、比亞迪、華為、中興、大疆等一批知名高科技企業。近年來，廣東實施創新驅動戰略成效顯著，科技綜合實力和自主創新能力穩步提升，區域創新能力綜合排名至2016年已連續9年位居全國第二，躋身創新型省份。在創新主體培育方面，2016年全省共有國家級高新技術企業19,857家，居全國第一，其中深圳有國家高新技術企業8,037家。在創新能力建設方面，2016年全省研發經費支出佔GDP比重達2.52%，專利申請量和授權量分別達到50.6萬件和25.9萬件，技術自給率達71%。廣東已初步構建起開放型區域創新體系，以創新為主要引領和支撐的經濟體系和發展模式正加速形成。香港特區政府也把發展創新科技和創意產業等新興產業作為推動經濟多元發展的重要方向，依靠科技創新推動整個經濟向高端高增值環節升級。因此，開展粵港澳大灣區發展規劃，整合粵港澳三地的科技創新資源，有利於進一步集聚高端要素、佔領產業鏈高端、實現創新驅動、強化全球資源配置能力，成為新經濟發展策源地，助力打造中國經濟“升級版”，成為引領世界經濟轉型升級的國際科技創新中心。

### （三）成為全球最具活力的經濟區

粵港澳大灣區具有發展開放型經濟的優越條件。香港和澳門作為特別行政區，司法獨立，具有自由港和獨立關稅區地位，與國際市場網絡連接，在中國內地對外開放進程中一直發揮着重要樞紐和主要門戶的作用。香港已經與67個國家簽署民用航空協議、35個國家簽署避免雙重徵稅協議、17個國家簽署投資保護協議，多年來位居世界銀行全球營商環境排名前列，被認為是全球最開放、最具活力、最具競爭力的經濟體之一。<sup>①</sup>澳門是中葡經貿合作平台，可在粵港澳大灣區扮演與拉丁美洲和葡語系國家之間合作交流橋樑與紐帶的角色。珠三角地區是改革開放先行地，擁有廣大的國內市場腹地，是全國市場化程度最高、市場體系最完備的地區，初步形成了一套與國

<sup>①</sup> 程健、田瑩瑩：《香港在粵港澳大灣區建設中的優勢》，《中國經濟報告》（北京）2017第6期，第89—91頁。

際接軌的體制機制和營商環境。廣東自貿試驗區正在按照市場化、國際化、法治化的要求，建立更加開放透明的市場准入負面清單管理模式，完善事中事後監管體系，探索實施經營信息報告和經營者集中申報等制度，完善投資貿易法律法規，依法保護外商投資企業及其投資者權益，着力構建穩定、公平、透明、可預期的全球營商環境最佳區域。因此，開展粵港澳大灣區發展規劃，充分發揮香港自由港優勢和廣東開放型經濟建設的優勢，加快建立符合國際慣例和規則的開放型經濟新體制，推動粵港澳大灣區成為全球最具活力經濟區。

#### （四）成為世界知名優質生活圈

灣區經濟不僅是一種開放型的區域經濟形態，也是一種獨特的空間組織。其優美的港灣自然環境、優越的城市空間環境以及包容的人文社會環境，使得全球多數灣區成為宜居宜業的理想空間。例如矽谷美麗的自然環境以及高品質的生活條件，與鼓勵創新的軟環境相得益彰，吸引了眾多高科技產業人才。粵港澳大灣區擁有建設世界著名優質生活圈的條件，在自然地理條件上，粵港澳大灣區所在緯度的自然條件較好、地理範圍適中，適合打造成世界級灣區；在城市群空間環境上，珠三角地區交通便利、粵港澳跨境基礎設施不斷完善，香港、廣州、深圳、澳門等核心城市的開放度、包容度一直很高，灣區空間環境營商十分便利；在人文社會環境上，粵港澳大灣區東西方文明交流頻繁，是中華文明、盎格魯—薩克遜文明和梭倫文明等三大文明的交流薈萃地。其中，港澳地區與歐美、南亞、東南亞、葡語系國家有長期民間交流基礎，珠三角地區則擁有廣泛的華僑華人聯繫。高度開放包容的文化容易吸引世界各地高素質人才在灣區匯集。因此，開展粵港澳大灣區發展規劃，堅持綠色、低碳的發展方式，貫徹生態安全、環境優美、社會安定、文化繁榮的理念，有利於建成宜居、宜業、宜商、宜遊的世界著名優質生活圈。

#### （五）成為“一國兩制”實踐示範區

香港和澳門於1997年和1999年先後回歸祖國，開創了“一國兩制”的偉大實踐。作為新生事物，“一國兩制”實施二十年的實踐表明，“一國兩制”的理論需要不斷豐富完善，需要在實踐中不斷積累經驗。一直以來，粵港澳合作是“一國兩制”下港澳與內地深化合作的縮影，尤其是2010年以來簽訂和實施的《粵港合作框架協議》和《粵澳合作框架協議》，為“一國兩制”的實踐積累了許多經驗。粵港澳大灣區是一個跨制度的區域，是“一國、兩制、三個關稅區域”，三地的政治制度、法律體系、行政體系都不一樣。作為“9+2”城市地理空間概念的粵港澳大灣區，客觀上需要推動區域市場一體化發展，最大程度降低人流、物流、資金流、信息流跨境流動的障礙與成本，實現灣區內的產業融合和生活空間的融合，形成真正意義上的生活灣區和工作灣區。從政策層面上，要通過粵港澳大灣區發展規劃，促進粵港澳合作的拓展和深化，保障“一國兩制”下香港、澳門的長期繁榮穩定，幫助港澳融入國家發展大局，提升粵港澳地區在國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。因此，開展粵港澳大灣區發展規劃，將加快推動粵港澳大灣區成為“一國兩制”實踐示範區。

## 四、推動合作機制創新的建議

與國際典型灣區相比，粵港澳大灣區規劃發展面臨跨境合作的障礙。此外，“一國兩制”下粵港澳三地的經濟制度、社會制度還存在差異，這些都對三地區域合作與一體化發展帶來挑戰。2017年7月1日，在香港回歸祖國二十周年慶典上，國家主席習近平出席了由國家發展和改革委員

會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府四方共同簽署的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》。該框架協定提出了七個合作重點領域：推進基礎設施互聯互通、進一步提升市場一體化水平、打造國際科技創新中心、構建協同發展現代產業體系、共建宜居宜業宜遊的優質生活圈、培育國際合作新優勢、支持重大合作平台建設。破解區域合作障礙，加快建設國際一流灣區，需要從實行高水平投資貿易制度安排，培育利益共用的產業價值鏈，打造宜居宜業宜遊生活圈，建立灣區規劃發展的協調機制以及培育利益共用的理念這五個方面入手，以全面推動粵港澳大灣區合作機制創新：

#### （一）實行高水平投資貿易制度安排

在CEPA框架下廣東應繼續“先行先試”，發揮廣東自貿試驗區等平台的作用，探索在粵港澳大灣區實行高水平投資貿易制度的安排。要發揮香港營商環境的國際標杆作用和開放型經濟的引領作用，加強灣區市場經濟運行體制對接，加快建立符合國際慣例和世貿規則的開放型經濟新體制，着力構建穩定、公平、透明、可預期的全球營商環境最佳區域，吸引全球高端優質資源要素集聚，讓商品、資本、技術、人才和信息等在大灣區和境內外有序地流動起來，降低交易成本，實現資源的高效配置，推動國際金融中心、國際航運中心、國際貿易中心，以及具有國際影響力的科技產業創新中心的建設。

#### （二）培育利益共用的產業價值鏈

粵港澳大灣區規劃發展的核心，是深化區域產業協調發展和錯位發展，推動區域產業鏈向高端邁進，形成具有國際競爭力的現代產業集聚區域。隨着粵港澳三地從“前店後廠”的產業分工合作模式轉向服務業要素的深度融合，粵港澳三地需要重構合作共贏的產業發展格局。在CEPA框架下，大方面要考慮如何更好地把香港金融、貿易、航運和專業服務等的高端產業環節與珠三角的製造業對接起來，形成優勢互補的產業分工格局。更小的層面要考慮各類生產性服務在香港、廣州、深圳和澳門等主要城市的功能佈局問題，更好地形成灣區生產性服務業的集聚效應。在推進粵港澳大灣區產業分工協作過程中，要有利於強化香港國際金融中心和離岸人民幣樞紐的地位，推動澳門產業適度多元化發展，促進珠三角地區現代產業體系的成長。

#### （三）打造宜居宜業宜遊生活圈

對標國際一流灣區，粵港澳大灣區發展規劃要有利於進一步打造三地的“一小時學術圈”、“一小時生活圈”和“一程多站”式旅遊圈。港澳相繼回歸以來，跨境基礎設施合作成效明顯，港澳和珠三角地區形成了一個比較完善的交通基礎設施網絡，包括廣深港高鐵、港珠澳大橋等大型跨境基礎設施的建設，都推動了灣區的互聯互通。但是，還要解决好跨境基礎設施的通關便捷問題，要加快研究過境簽證、邊檢制度、居留許可等牽涉到“一國兩制”以及中央事權的敏感議題。要重視大灣區的環境治理和生態保護問題，合作解決跨境和跨界的污染防治問題。<sup>①</sup>要探索粵港澳大灣區公共服務共用體系和社會協同治理機制，建議由中央政府牽頭，聯合相關部委與粵港澳三地政府，統籌逐步消除粵港澳三地的人員流動、居住就業、創新創業等障礙，把粵港澳大灣區建成經濟發達、生態文明，綠色、宜居、宜業、宜遊的國際一流灣區。

#### （四）建立灣區規劃發展的協調機制

在粵港澳大灣區，香港、廣州、深圳、澳門等國際化或向國際化邁進的城市，構成了全球

<sup>①</sup> 田棟、王福強：《國際灣區發展比較分析與經驗借鑑》，《全球化》（北京）2017年第11期，第100—113頁。

城市協同發展區域，還有佛山、東莞、惠州、中山、江門和珠海等一批區域性中心城市。一直以來，粵港合作聯席會議和粵澳合作聯席會議在推動粵港澳區域合作發展中發揮了重要作用，下一步還應成立國家層面的部際聯席會議，統籌推進粵港澳大灣區合作規劃，協調基礎設施建設、科技裝備設施佈局、重點產業創新合作、生態環境保護等重大區域合作問題。還應成立城市群層面的規劃委員會，明確各城市的功能及地位，推進城市間的分工合作。尤其要突出灣區核心城市的功能地位，發揮核心城市對灣區及其腹地的經濟發展、高端要素集聚、功能輻射、技術變革發揮引領作用，成為區域經濟發展的增長極。

#### （五）培育利益共用的發展理念

粵港澳合作是一種跨境合作，存在發展不平衡、市場不對稱和體制差異性等特徵，差異性有利於形成互補合作，不平衡和不對稱的合作則需要培育共用發展理念。推動粵港澳大灣區發展，不僅是從單個城市的角度通過合作實現優勢互補或者解決各自的發展瓶頸問題，而是要從區域經濟發展甚至國家發展大局出發，促進區域協同發展，形成系統整合的整體性效應。在“一帶一路”建設和深化泛珠三角區域合作的背景下，發揮好粵港澳三地的互補性優勢，把港澳高度的國際化水平、國際化網絡和專業人才與珠三角廣闊的市場優勢和產業優勢結合起來，才可共同打造全球價值鏈、供應鏈和創新鏈，提高粵港澳大灣區產業國際競爭力。因此，粵港澳三地要形成區域合作共識，培育利益共用理念，要建立區域合作的補償機制、分配機制，解決區域利益分配協調問題。

[責任編輯 陳超敏]