

# 粤港澳大湾区研究

第一辑

RESEARCH ON  
GUANGDONG-HONG KONG-MACAO  
GREATER BAY AREA (Vol.1)

主编 曾伟玉

**魏后凯**

建设国际一流湾区，打造高质量发展中国样板

**韩冬雪**

粤港澳大湾区建设关键在于推动区域协同治理体制机制创新

**梁育民 邱雪情**

香港在粤港澳大湾区建设中的定位与作用  
——兼论新时期粤港澳合作平台建设

**谭锐**

广州在粤港澳大湾区建设中的城市发展战略

**谢俊 申明浩 杨永聪**

差距与对接：粤港澳大湾区国际化营商环境的建设路径

**曾志敏**

打造全球科技创新高地：粤港澳大湾区融合发展的战略思路与路线图

科学文献出版社  
SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 粤港澳大湾区研究

第一辑

---

RESEARCH ON  
GUANGDONG-HONG KONG-MACAO  
GREATER BAY AREA (Vol.1)

---

主 编 曾伟玉

## 图书在版编目(CIP)数据

粤港澳大湾区研究. 第一辑 / 曾伟玉主编. -- 北京:  
社会科学文献出版社, 2019. 3

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4145 - 1

I. ①粤… II. ①曾… III. ①城市群 - 区域经济发展  
- 研究 - 广东、香港、澳门 IV. ①F299.276.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 293179 号

## 粤港澳大湾区研究 (第一辑)

---

主 编 / 曾伟玉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 琼

责任编辑 / 周 琼 张 弦

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 295 千字

版 次 / 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4145 - 1

定 价 / 89.00 元

---

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

刊 名：粤港澳大湾区研究  
主办单位：广州市社会科学界联合会  
《城市观察》杂志社  
主 编：曾伟玉

## RESEARCH ON GUANGDONG-HONG KONG-MACAO GREATER BAY AREA (Vol.1)

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王世福 方 海 杜金岷 陈鸿宇 张卫国 张 昱  
郭德焱 曾伟玉 董小麟 覃成林 谭晓红

编 辑：魏伟新 卢小文 陈丁力 李 钧

### 编辑部

投稿邮箱：chengshige@163.com

联系地址：广州市天河区龙口东路宝供大厦 219

联系电话：020-87596553

### 第1辑

集刊序列号：PIJ-2018-277

中国集刊网：<http://www.jikan.com.cn/>

集刊投约稿平台：<http://iedol.ssap.com.cn/>

## 发刊词

党的十九大报告明确提出，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门合作。2018年全国“两会”期间，习近平总书记参加广东代表团审议时发表重要讲话，专门强调党中央作出了建设粤港澳大湾区的重大决策，要求广东抓住这一重大的机遇，携手港澳加快推进相关工作，在促进双向投资、推动贸易便利化、构建新型合作模式、搭建多元合作平台等方面积极探索，打造国际一流湾区和世界级城市群。

世界湾区经济，是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。放眼全球，国际一流湾区主要包括纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区，其中纽约湾区以金融湾区著称，旧金山湾区被誉为科技湾区，东京湾区则以产业湾区之称闻名全球。

从经济体量来看，粤港澳大湾区也已经达到世界级的经济体水平，经济条件比较好，GDP增速远超其他三大湾区，发展空间大、潜力十足。从政策优势来看，国家已出台《粤港澳大湾区发展规划纲要》着力发挥大湾区内部各城市的比较优势，进一步深化粤港澳合作和区域经济协同发展，促成区域内的有机融合，形成各具特色而又优势互补的强大粤港澳大湾区经济体。从人才储备来看，粤港澳大湾区具有丰富的教育资源和优良的人才资源，在提高地区自主创新水平，促进经济内涵式发展方面具有显著优势。从基础设施来看，经过改革开放40年的发展积累，粤港澳大湾区在机场数、旅客吞吐量以及港口集装箱吞吐量方面居于全球领先地位，交通和物流强劲的能级为粤港澳大湾区经济发展奠定了坚实的基础。从文化历史来看，粤港澳大湾区城市群山水相连、同根同源，同属于岭南文化，又在各自的发展过程中形成多种不同的制度与文化，既具有深厚的文化合作基



础，又兼容了多元文化价值。

可以说，粤港澳大湾区有能力、有基础也应当建设成为国际一流湾区和世界级城市群。推进粤港澳大湾区建设是形成全面开放新格局的重要内容和抓手，是新时代中国改革开放的重要篇章。为此，我们集合了当前粤港澳大湾区发展研究的一批学术成果，汇编成《粤港澳大湾区研究》（第一辑）一书。全书从发展定位、发展战略、政策创新、湾区比较等方面对粤港澳大湾区的发展进行研究，力求为大湾区建设者与研究者提供多角度的参考资料。

本书收录的文章包括《城市观察》杂志 2017 ~ 2018 年刊发的论文以及部分首次公开发表的文章，在此一并向所有作者表示感谢，也欢迎广大读者多提宝贵意见。

# 目 录

## CONTENTS

发刊词 ..... / 1

### · 大湾区发展定位 ·

建设国际一流湾区，打造高质量发展中国样板 ..... 魏后凯 / 3

粤港澳大湾区建设关键在于推动区域协同治理

体制机制创新 ..... 韩冬雪 / 7

香港在粤港澳大湾区建设中的定位与作用

——兼论新时期粤港澳合作平台建设 ..... 梁育民 邱雪情 / 10

广州在粤港澳大湾区建设中的城市发展战略 ..... 谭 锐 / 23

粤港澳大湾区时代广州走向全球

城市的思考 ..... 王世福 张 弘 刘 铮 / 37

广州 2035 总体规划战略思考与探索 ..... 彭高峰 黄慧明 韩文超 / 47

从粤港澳大湾区看南沙的独特性与

协同发展 ..... 马向明 谢石营 陈伟劲 陈 川 汪 安 / 58

粤港澳大湾区下自贸区关注度指数研究 ... 杜金岷 吕 寒 林 涛 / 70

### · 大湾区发展战略 ·

粤港澳大湾区跨境区域协调：现状、

问题与展望 ..... 刘云刚 侯璐璐 许志桦 / 87

粤港澳大湾区对外开放水平的测度与比较 .....	杨永聪 申明浩 / 110
基于“外部对标—内部聚合”框架的粤港澳大湾区发展 评价探索性研究 .....	喻 锋 甘 清 梁绮琪 / 125
粤港澳大湾区城市群陆路交通一体化的问题与对策 .....	孔维宏 / 139
粤港澳大湾区制造业升级现状分析 .....	杨本建 林云鹏 / 154

### · 大湾区政策创新 ·

差距与对接：粤港澳大湾区国际化营商环境的 建设路径 .....	谢 俊 申明浩 杨永聪 / 171
打造全球科技创新高地：粤港澳大湾区融合发展的战略 思路与路线图 .....	曾志敏 / 184
粤港澳大湾区口岸合作：模式创新与实施路径 .....	尹来盛 / 200
“一带一路”背景下粤港澳联合打造综合创新 试验田研究 .....	王 鹏 李 彦 / 217
粤港澳大湾区环境监察协同治理研究 .....	任 颖 / 231
广州航运金融生态环境的评估及建议 .....	张 珺 / 244

### · 国际湾区比较 ·

粤港澳大湾区经济开放度研究 ——基于四大湾区比较分析 .....	张 昱 陈俊坤 / 257
借鉴与合作：粤港澳大湾区与世界知名湾区的互动 新态势分析 .....	谢许潭 / 267

### · 他山之石 ·

国际化大湾区核心区产业结构特征对广州的启示 .....	魏作磊 王锋波 / 285
--------------------------------	---------------





# 大湾区发展定位

---



# 建设国际一流湾区，打造 高质量发展中国样板

魏后凯\*

**摘要：**粤港澳大湾区，应该按照建设国际一流湾区的要求，打造高质量发展的中国样板；要充分发挥重要城市的引领作用，加强城市之间的分工合作，建成生产生活生态协调、宜居宜业宜游的高品质世界级城市群；要坚持城镇化与乡村振兴“两手抓”，加快推进工业化和城镇化转型，实现高质量的工业化和城镇化，促进乡村全面振兴。

**关键词：**粤港澳大湾区 城市群 城镇化

粤港澳大湾区，应该按照建设国际一流湾区的要求，打造高质量发展的中国样板。

第一，依靠全面开放和创新引领“双轮”驱动，全面推进粤港澳大湾区深度合作，建设国际一流湾区，打造高质量发展的中国样板。

习近平总书记在十三届全国人大一次会议广东代表团审议时，对于粤港澳大湾区建设专门强调：要抓住这一重大机遇，携手港澳加快推进相关工作，在促进双向投资、推动贸易便利化、构建新型合作模式、搭建多元合作平台等方面积极探索，打造国际一流湾区和世界级城市群。粤港澳各方要认真学习贯彻习近平总书记的指示精神，把粤港澳大湾区打造成一个具有世界竞争力、有特色、三地优势互补的世界级的大湾区。从目前来

---

\* 魏后凯，中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员，粤港澳大湾区发展广州智库学术委员会主任，中国区域经济学会、中国城市经济学会副会长。主要研究领域是城市与区域发展、国家区域政策、企业迁移、经济增长与地区差异等。

看，粤港澳大湾区应该有条件、有能力成为一个高质量发展的中国样板，成为国际一流的湾区。从国家层面来看，必须率先全面实现高质量发展，打造湾区高质量发展的中国样板，为世界贡献中国智慧、中国方案。粤港澳三地各具特色，优势互补很强。香港、澳门国际化程度较高，现代服务业的比重都在90%以上；广州、深圳的科技教育基础较好，整个珠三角的先进制造业实力很强。粤港澳大湾区有条件、有能力率先在全国实现高质量发展。据估算，2016年粤港澳大湾区人均GDP为20405美元，其中珠三角9个城市人均GDP是17027美元，整个地区已经整体进入高收入社会。在珠三角城市中，有7个城市已经稳步进入高收入社会。

下一步的重点就是要根据粤港澳的优势条件，实行“双轮”驱动，全面实现高质量发展，将粤港澳大湾区打造成高质量发展的中国样板。一是要实行全面开放。深化粤港澳多层次、全方位、宽领域的双向开放，不仅要“引进来”，还要“走出去”，要和“一带一路”倡议有机结合起来。二是要创新引领。粤港澳大湾区的创新引领不是简单的科技创新问题，而是全面推进科技创新、体制创新、管理创新、品牌创新。珠三角过去在体制创新方面做得不错，但是在科技创新、管理创新，尤其是品牌创新方面还有很多工作要做，需要进一步提升。

第二，粤港澳大湾区属于多中心网络型结构，要充分发挥重要城市的引领作用，加强城市之间的分工合作，建成生产生活生态协调、宜居宜业宜游的高品质世界级城市群。

粤港澳城市群是一种典型的多中心网络型结构。从空间结构来看，粤港澳大湾区应该是“一核多心两轴网络型”的发展格局。“一核”就是由广州、深圳、香港、澳门、珠海等组成的大核心区；“多心”就是多中心，包括香港、澳门、广州、深圳等多个重要城市；“两轴”，是以广州为中心，从香港、澳门经过广州往北，往清远、韶关方向的轴线，以及从茂名到广州、潮汕地区的轴线，两条轴线刚好形成一个大十字形的格局；“网络型”是指包括大十字形一级轴线和其她次级轴线在内的网络状的发展格局。从发展眼光看，广州是一个增长极，它处于大十字形轴线的中心位置，也是A字形的核心区的顶点。从广州到香港，广州到珠海、澳门，再加上中间一个通道，形成一个A字形的核心区，广州处于这一A字形核心区的顶点。

在多中心网络型的结构中，要处理好两个关键问题：一个是要处理好香港、广州、深圳等重要城市之间的分工问题，另一个是要处理好重要城市与其他城市之间的分工合作问题。

如何处理好这样一种分工格局，关键是要构建新型产业分工格局。首先，香港、广州、深圳等重要城市的产业格局应该是控制两头、甩掉中间的哑铃形结构。控制两头，是指一头抓住总部、研发、设计环节，一头抓住市场营销、技术服务、品牌环节，把两头控制住。尽可能地将加工制造环节推向周边地区，向其他城市转移扩散。核心城市只要利用有限的资源，就能够提高对整个产业链的影响力、控制力。在核心城市中，广州因为地域面积比较大，制造业的发展永远是不可或缺的，但重点是要发展高端制造业，发展制造业的高端环节。根据对东京、伦敦、纽约、巴黎4个国际大都市100多年的产业数据分析，这些城市还是存在一定的制造业。控制产业链可以提高广州对整个产业链的控制力、影响力。其次，其他城市要更加侧重于专业化。这种专业化既包括先进制造业专业化，也包括高端服务业专业化。最后，要强化功能分区。在产业链新型分工的格局下，一定要强化城市之间的功能分工（产业链分工）。例如，香港已经是金融中心，但并不意味着广州就不能再建设金融中心，而是香港、广州和其他城市应该联手打造全球科技创新中心、先进制造业中心、国际金融中心、国际航运和国际贸易中心等。

对广州来说，重点要强化管理职能和中心城市功能。职能专业化水平，即管理部门和生产部门就业的相对比重，是衡量功能分工的重要指标。据测算，在珠三角地区，近年来管理部门不断向中心城市集聚，生产功能向外围城市集聚。从职能专业化指数来看，广州是3.72，深圳是1.72，其他城市在0.8以下，广州的职能专业化指数要远远高于深圳，更远远高于其他城市。广州的总部经济发展情况非常好。2017年8月，累计已有289家世界500强企业在穗投资或设立机构，其中至少有120家将总部或地区总部设在广州。这意味着，每2家世界500强企业至少有1家在穗投资，大约每4家就有1家在广州设总部。广州CBD的经济总量在全国各大城市CBD中排名最靠前，但是广州CBD的中心功能，尤其是控制力和影响力仍然需要进一步加强。虽然广州CBD的经济总量大，但房地产的比重有点偏高，



影响了中心功能的发挥和控制力、影响力的提升。从发展的眼光来看，随着南沙新区的快速发展，未来广州 CBD 有可能向 CBD 网络方向发展。深圳这些年来总部集聚效应也在不断增强，总部经济也在快速发展。2017 年深圳的世界 500 强企业增至 7 家。在未来深圳跟广州之间的竞争合作关系中，竞争可能会进一步加剧，这种竞争也是深化合作的基础。

第三，坚持城镇化与乡村振兴“两手抓”，加快推进工业化和城镇化转型，实现高质量的工业化和城镇化，促进乡村全面振兴。

近年来，粤港澳大湾区城镇化在不断推进，2016 年珠三角城镇化率达到 84.9%，大部分城市在 80% 以上，粤港澳大湾区现在的城镇化率已经越来越接近城镇化的顶点。因此，珠三角地区的城镇化建设，未来的重点应该是提高城镇化的质量。目前，中国经济已由高速增长转向高质量发展，珠三角的工业化也要由过去的高速工业化转变为高质量工业化，走中国特色的高质量工业化之路。按照新型工业化和提高工业化质量的要求，我国的工业化远没有完成，因此要慎提“去工业化”，防止“脱实向虚”，要加快推进工业化转型，提高工业化质量，实现高质量工业化。如何实现高质量工业化？我们可以采取很多措施，譬如要划定城市增长的边界，明确耕地保护区和农业保护区，推动城市资金、技术、人才下乡，促进乡村的全面振兴。粤港澳大湾区一定要生产生活生态协调发展，不能“水泥地”连成一片，要确定开发强度的“天花板”，确定生态空间比例的底线，实行“两条线”控制。

# 粤港澳大湾区建设关键在于推动区域 协同治理体制机制创新

韩冬雪\*

**摘要：**粤港澳大湾区建设和发展最关键的问题，在于如何在各区域原有的行政管理体制机制差异较大的情形下，按照“五位一体”总体布局的要求，做好顶层设计，进一步推动区域治理体制机制的深层次改革，实现粤港澳区域协调发展。

**关键词：**粤港澳大湾区 体制机制创新 “五位一体”

粤港澳大湾区建设遇到的首要问题，就是粤港澳三地的行政管理体制存在较大差异，因而粤港澳大湾区发展最关键和最迫切的举措，在于按照“五位一体”总体布局的战略要求，做好顶层设计，推动区域协同治理体制机制的深层次改革，推动粤港澳区域协同发展。要在新区域主义视野下，开展粤港澳大湾区协同治理的顶层设计，寻求从中央到地方、从政府到社会、从规划到市场、从正式制度到非正式合作的结合，促进粤港澳大湾区发展。

一是在中央层面成立高级别综合性区域发展议事协调机构。中央政府的总体布局和统筹规划是区域协同治理顶层设计的核心，成立高级别综合性的议事协调乃至决策机构，是协调中央和地方各级政府以及企业、社会组织 and 公众等相关者的利益关系，化解各级政府、政府各部门可能存在的

---

\* 韩冬雪，清华大学马克思主义学院副院长，教授、博士生导师，粤港澳大湾区发展广州智库学术委员会委员，中国政治学会副会长。主要研究领域是政治学理论、社会发展、中国政治发展理论与实践等。



本位主义、地方主义，凝聚区域意识和合作精神，充分调动各利益相关者，实现合作共赢的政治前提和制度保障。

二是构建有利于政府间协作的区域多层次治理平台。在美国等西方国家，多层次治理的地方合作是常见的大都市区治理模式。特别是在20世纪90年代以后，在新区域主义学派的大力推动下，这种治理模式得到更为广泛的应用，其中政府联席会和区域联盟两种方式较为常见。目前，粤港澳大湾区的城市行政等级包括了两个特别行政区、一个计划单列市、一个省会城市和七个地级市及其下辖的市、县、区。因此可以根据实际情况科学有效地规划治理格局，推动实现不同等级城市政府之间的跨域合作。

三是推动建立事权统一的城市群区域规划体系。从20世纪末以来，由各级政府规划部门组织、学术界参与制定了一系列关于粤港澳大湾区区域协调发展的研究、规划与建设工作。2004年11月，国家发改委在北京召开座谈会，正式启动长江三角洲地区和京津冀都市圈的两个区域规划工作，这是中国较早的城市区域发展规划，也是改革开放以来首次具体地把“区域规划”放置在“国家战略”这一重要位置上。2017年政府工作报告提出，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，提升其在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。因此，粤港澳大湾区的发展必须考虑推动城市群区域内部的资源整合，制定统一的城市群规划。

四是制定有利于城市群协调发展的行政区划调整方案。从发达国家的城市化经验来看，大多数国家基本经历了从城市化到大都市区化（城市区域化）再到城市群化（区域城市化）的演变历程，而这一发展历程都必然伴随着相应的行政区划调整和兼并。推动行政区划调整，可以减少地方政府间过多的治理成本耗损。从中国的城市化经验来看，用行政区划调整方式来解决大都市区和城市群发展过程中的功能性问题是较为有效的途径。

五是推动地方政府间的行政协议。地方政府间的行政协议是推动区域协调发展最为积极且最具成效的治理策略之一。原因在于实际执行部门之间的协调、沟通与合作是避免行政区划“各自为政”的最佳处理方式。由于区域间地方政府无法完全祛除“条块分割”弊端，不同地方政府的相对应部门之间的有效协商是直接进入议题与处理即时性问题的最佳解决办



法，尽管从某种程度上而言，该方式不具有整体性与长期性的规划优势，但对于区域发展的效率与质量的平衡却是相当有弹性的。

六是通过建立跨域性功能型政府，推动建立单一议题或项目的战略性伙伴关系。在功能和性质上，该伙伴关系类似于美国大都市区治理的特区或专区。美国大都市区治理的经验显示，完全依靠市场的自发调节机制并不能有效地实现治理目标，而功能型政府以其单一议题或项目战略性的强针对性与协作性却能克服市场失灵的弊端。

七是推进区域立法。粤港澳大湾区是一个城市群区域，与国家与城市层面的地域性管理不同，这类区域在中国由于不隶属于任何行政辖区或地域性政区，相关管理、管制措施都无法运用简单的政治和行政方式加以解决。目前可行的方案是通过立法的方式，制定区域性专项法律法规合理规范协同治理的方式、法制架构、执行机构、经费负担方式、人力资源配置，以及合作事项的范围和权责等，奠定区域性治理与发展法制基础。区域性行政立法具有权威性和强制性，能弥补地方政府间的行政协议（部门性协商和协议）的不足。

八是建立群众和社会组织充分参与的平台。众多政府与群众共建的合作论坛、研讨会以及其他领域合作组织，为粤港澳大湾区的发展献计献策，在粤港澳大湾区区域治理中发挥着不可或缺的推动作用。未来需要通过完善相关法律法规，为公共开放的参与平台的发展及作用的充分发挥提供政策支持与法律保障。