



暨南大学产业经济研究院**专著系列**

本专著系列出版受暨南大学“211项目”资助

主编 朱卫平

粤港澳 跨行政区域创新系统 的理论与实践

Theories and Practices of Cross-Administration Region
Innovation System in Guangdong, Hong Kong and Macau

王 鹏/著



经济科学出版社
Economic Science Press



暨南大学产业经济研究院专著系列

本专著系列出版受暨南大学“211 项目”资助

粤港澳跨行政区域创新 系统的理论与实践

王 鹏/著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

粤港澳跨行政区域创新系统的理论与实践/王鹏著
—北京：经济科学出版社，2011.6
(暨南大学产业经济研究院专著系列)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0779 - 1

I. ①粤… II. ①王… III. ①区域经济合作 - 国家
创新系统 - 研究 - 广东省、香港、澳门 IV. ①F127.6
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 116397 号

目 录

第1章 绪论	1
第2章 相关概念辨析	7
2.1 区域和行政区域	7
2.2 跨行政区域	10
2.3 区域创新系统	24
2.4 跨行政区域创新系统	30
第3章 跨行政区域创新系统的基本理论	37
3.1 跨行政区域创新系统的相关内涵	37
3.2 跨行政区域创新系统的形成基础	62
3.3 跨行政区域创新系统的动力支持	67
3.4 跨行政区域创新系统的核心特征	73
第4章 粤港澳跨行政区域创新系统的构建基础	87
4.1 构建粤港澳跨行政区域创新系统的客观要求	88
4.2 构建粤港澳跨行政区域创新系统的现实基础	94
4.3 构建粤港澳跨行政区域创新系统的驱动因素	105
4.4 构建粤港澳跨行政区域创新系统的制约因素	112

第5章 粤港澳跨行政区域创新系统的资源要素	126
5.1 广东科技资源概况与优势	126
5.2 香港科技资源概况与优势	143
5.3 澳门科技资源概况与优势	175
5.4 粤港澳跨行政区域创新系统的资源要素整合	180
第6章 粤港澳跨行政区域创新系统的构建战略	225
6.1 构建粤港澳跨行政区域创新系统的重要意义	225
6.2 构建粤港澳跨行政区域创新系统的政策背景	230
6.3 构建粤港澳跨行政区域创新系统的基本原则	235
6.4 构建粤港澳跨行政区域创新系统的目标定位	239
6.5 构建粤港澳跨行政区域创新系统的创新模式	242
第7章 粤港澳跨行政区域创新系统的构建策略	248
7.1 粤港澳跨行政区域协调创新系统的构建	248
7.2 粤港澳跨行政区域技术创新系统的构建	250
7.3 粤港澳跨行政区域知识创新系统的构建	252
7.4 粤港澳跨行政区域服务创新系统的构建	254
7.5 粤港澳跨行政区域环境创新系统的构建	256
7.6 粤港澳跨行政区域动力创新系统的构建	258
第8章 粤港澳跨行政区域创新系统中的地方政府行为	261
8.1 粤港澳跨行政区域创新系统中地方 政府行为的 S-D 模型	261
8.2 粤港澳跨行政区域创新系统中地方 政府行为的作用机理	264
8.3 粤港澳跨行政区域创新系统中地方 政府行为的政策建议	274

目 录

第9章 结论与思考	277
附录1 香港地区文化创意产业的发展历程、经验与启示	283
附录2 澳门博彩业与文化创意产业的融合互动	304
主要参考文献	325
后记	330

绪论

进入21世纪,国际竞争格局正在发生深刻的变化,科学技术成为各国或地区经济竞争的重要因素,自主创新也成为经济全球化条件下区域发展的原动力和根基所在。区域创新能力和竞争力已经密不可分,并且成为区域经济一体化的重要组成力量。随着经济全球化和区域经济一体化的步伐加快,一个国家或地区要想取得长期的可持续发展,必须积极主动地融入国际经济分工与合作中。在这其中,跨行政区域创新系统的构建不失为一种有效的途径和方式。

目前各地的区域创新系统建设一般都以行政区域为单位,较少有打破行政区划界限而将有着内在人文、地理和经贸联系的跨行政区域作为一个整体创新系统进行共建。跨行政区域创新系统强调行政区域之间的科技创新与合作,是区域经济一体化的重要内容,也是一个多元、动态的区域经济学概念。其实质是,打破行政区划界限,按照区域经济发展原则和一定的组织与协议,统一规划布局 and 配置资源,统一组织专业化分工和科技协作,统一开发技术和占领市场,在优势互补、联合创新的过程中,各行政区域跨越行政区划形成一个利益统一的命运共同体,以提高跨行政区域的创新能力和综合竞争力,实现经济、社会全面发展的共同目标。跨行政区域创新系统是区域科技创新与合作的高级模式,是充分实现跨行政区域科技与经济资源共享的必由之路。在此过程中,地方政府的组织引导作用是必不可少的,但必须以市场经济为基础,充分发挥企业、

高校、科研机构以及中介组织等创新主体的积极性，进行市场化的资源配置与创新活动。

长期以来，开展区域合作是我国区域发展政策的主要内容之一。改革开放后，粤港澳三地基于地理优势和政策优势等因素，在市场机制的作用下，港澳地区传统制造业大量向广东省转移，既带动了广东省的经济腾飞，也推动了自身的经济发展。粤港澳三地一直是我国区域经济发展最快的地区之一，不但在国际产业分工和经济全球化过程中占有重要地位，而且在国内区域经济格局中也具有排头兵和增长极的独特作用。广东省作为港澳地区的经济腹地和保持港澳繁荣稳定的可靠保障，已成为内地与港澳地区经济合作的“先行区”和继长三角后中国经济发展的重要引擎。但在 20 世纪 90 年代中后期以后，随着粤港澳三地纷纷踏入经济结构转型阶段，原先低层次的经济合作已经无法适应三地各自经济发展的实际情况，以往依靠要素投入和资本投资作为主要支撑的粗放型增长模式已经难以为继，以廉价资源为基础的比较优势正在逐渐丧失。如果不及时提升合作层次，培育自主创新能力，加强相互之间的科技创新与合作，完成从要素驱动型增长向创新驱动型增长的转变，粤港澳三地未来可持续发展的潜力将十分有限。同时，随着全国对外开放格局的形成，我国区域经济在东部率先发展、中部崛起、西部大开发、东北振兴的发展诉求下，珠江三角洲地区一枝独秀的局面正在打破，粤港澳三地的先发优势也在逐步弱化；面对日益紧张的人口、资源和环境压力，区域发展缺乏后劲和创新能力不足等问题已经十分突出，仅靠已有的传统优势很难继续在全国区域经济发展态势中保持领先地位，粤港澳三地已到了调整经济发展方式、加强自主创新能力的紧要关口。^① 因此，建设创新型的粤港澳跨行政区域，

^① 马建会：《提高区域自主创新能力，建设创新型珠三角》，载《科技管理研究》2006 年第 7 期。

使自主创新成为区域经济发展的新引擎，实现产业结构在全球价值链上的链节提升和结构转型，推动“广东制造”向“广东创造”转变，把粤港澳跨行政区域建设成为全球重要的创新型经济区域体，已成为该区域加快发展、率先发展和协调发展的迫切需要，也是重构该区域竞争优势和提升核心竞争力的关键所在。

粤港澳跨行政区域是我国区域合作实践中的一个特殊区域，它既不同于一般意义上的单个行政区域或主权国家之间的合作区域，也不同于内地各省（市）、自治区之间的合作区域，而是在“一国两制”的条件下，由中国的省级行政区域（广东省）与香港、澳门特别行政区三者之间通过一定的联系而形成的有机组合。其内部的相互交流与合作由于行政区划的存在而容易对区域经济产生一种“刚性约束”，导致生产要素无法在三个行政区域之间自由流动，往往造成资源浪费和创新效率低下，不利于区域协调发展和持续创新。

党的十七大报告明确提出“推动区域协调发展，引导生产要素跨区域合理流动”、“突破行政区划界限，形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带”以及“提高自主创新能力，建设创新型国家”等奋斗目标，为我国区域发展和科技创新指明了方向。广东省委十届二次、三次全会也指出，在经济全球化和区域经济一体化的背景下，广东省要争当实践科学发展观的排头兵，必须“创新发展模式，从粗放型的发展路径中解放出来”，必须“树立世界眼光和战略思维，从过分依赖地缘优势及习惯于在本行政区域配置资源的思维定势中解放出来”，必须“从国际、国内发展战略的高度出发，找准自己的定位，再次‘杀出一条血路’”。

2008年6月，广东省委提出加强粤港澳三地从合作向融合转变的新思路，即构建粤港澳紧密合作区，将港澳地区与广东的优势相

结合，加快发展现代服务业^①，增创国际竞争新优势。2009年1月，国务院颁布了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008 - 2020）》，明确指出“着力加强与港澳合作，扩大对内对外开放，率先建立更加开放的经济体系”、“坚持‘一国两制’方针，推进与港澳更紧密合作，共同打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群”以及“深化落实内地与港澳更紧密经贸关系安排（CEPA）力度，做好对港澳的先行先试工作”。同年6月，国务院原则通过了《横琴总体发展规划》，明确指出“推进横琴开发，有利于构建粤港澳紧密合作新载体，为珠三角地区‘科学发展、先行先试’创造经验”、“横琴作为粤港澳紧密合作的新载体，可充分发挥三地在人才、技术、市场和管理体制等方面的优势，促进区域间人流、物流、资金流和信息流的大量集聚和高效流动，形成新的政策优势和体制创新优势，进而促进发展模式创新，为珠三角地区深化改革、扩大开放、探索科学发展模式进行试验和提供示范。”

2010年4月7日，《粤港合作框架协议》在北京签署。作为首份获国务院批准、由粤港两地共同签署的纲领性文件，充分体现了党中央、国务院对加强粤港合作的高度重视，是粤港双方在“一国两制”和CEPA框架下，积极推进合作，实现互利共赢的重要表现，更是粤港双方把《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008 - 2020）》中关于深化粤港合作的宏观策略转化为具体政策措施的重要举措。《粤港合作框架协议》明确提出粤港合作宗旨：在“一国两制”方针指导下，放眼世界、面向未来，在全球格局深刻变化、周边地区竞争加剧以及国家的发展中，以战略思维谋划粤港合作发展思路，完善创新合作机制，进一步建立互利共赢的区域合作关系，有效整合存量资源，创新发展增量资源，推动区域经济一体

^① 现代服务业是指那些不生产商品和货物的产业，大致包括通信、信息服务、金融保险证券、物流、中介和咨询服务及会展等行业。

化,促进社会、文化、生活等多方面共同发展,携手打造亚太地区最具活力和国际竞争力的城市群,率先形成最具发展空间和增长潜力的世界级新经济区域。随着《粤港合作框架协议》的出台,粤港合作将迈入新的历史阶段,将为丰富和发展“一国两制”事业做出新贡献。

上述纲领性文件受到各方的积极响应,不少专家、学者聚首研讨相关的发展对策,许多企业也纷纷看好粤港澳区域的发展前景。但与此同时也提出了不少疑虑,如行政区划与经济区划的矛盾、生产要素如何跨行政区域流动等。针对目前粤港澳区域合作面临的转型压力以及行政区划造成的制约作用,笔者认为,粤港澳紧密合作区的建设,关键在于打破行政区划界限,整合不同行政区域的生产资源,实现经济与科技发展从行政区域向跨行政区域转变。因此,构建粤港澳跨行政区域创新系统,建设创新型的粤港澳跨行政区域,使自主创新成为区域经济发展的新引擎,是克服狭隘视野、树立世界眼光、进一步深化粤港澳区域合作与协调发展的一个重要突破口,也是破解制约粤港澳紧密合作区科学发展的难题,是推动粤港澳三地经济社会又好又快发展的一条有效途径。

笔者在研究粤港澳跨行政区域创新系统的过程中,新任广东省委书记汪洋同志提出:要继续解放思想,转变观念,以新一轮思想大解放推动新一轮大发展,扩大改革开放的广度和深度;要进一步做好粤港澳合作发展这篇大文章,促进粤港澳三地从合作向融合转变。随后,广东省委决定将“深化粤港澳合作”作为全省解放思想学习讨论活动专题调研的12个重大课题之首!汪书记亲自担任深化粤港澳合作专题调研的牵头人,并委托包括暨南大学在内的多家单位组成课题组进行专题研究。笔者很荣幸参与了相关部门组织的解放思想学习讨论活动的部分专题调研,先后将阶段性研究成果的部分政策性、对策性内容整理成若干篇研究报告或省情内参,通过多种渠道提交给有关管理与决策部门,发挥了政策研究与咨询服务

的作用。

本书的出版将继续为广东省委省政府贯彻落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020）》、制定提高粤港澳跨行政区域创新能力的决策，提供参考依据和可操作性对策建议。因此，无论在学术研究的理论水平上，还是在政策咨询的决策服务上，本书的出版都具有重要的理论价值和现实意义，将为加快“粤港澳紧密合作区”的建设以及促进粤港澳跨行政区域更好更快发展做出更大的贡献。

相关概念辨析

2.1 区域和行政区域

概念是分类的基础，也是研究的基础，更是创新的基础。在进行“粤港澳跨行政区域创新系统研究”之前，有必要对区域、行政区域、行政区划与跨行政区域等基本概念进行辨析。

一般来说，区域（region）是指基于描述、分析、管理、计划或制定政策等目的而作为一个应用性整体加以考虑的一片地区。^①区域的概念与研究对象密切相关，并且具有多层内涵：一是区域首先应有它的经济增长极或经济增长点，经济增长极或经济增长点的极化力强弱决定着受其影响的经济要素和经济活动的空间范围大小；二是区域是在经济增长极或经济增长点极化力影响下的经济要素和经济活动之间产生的一定经济关系的空间范围，其变化决定着区域的形成和变化；三是区域的本质体现在经济要素和经济活动之间形成的经济关系上，由此可以说经济要素和经济活动之间形成的

^① 艾德加·M·胡佛、弗兰克·杰莱塔尼：《区域经济学导论》，上海远东出版社1992年版，第239页。

经济关系是区域概念的核心内涵。^①

区域既是一个客观上存在的又是人们抽象观念上的空间概念，它往往没有严格的范畴和边界以及确切的方位，并且因研究视角和研究对象的差异，不同学科对区域的概念有不同的界定。区域经济学认为，区域是经济活动相对独立，内部联系紧密而较为完整，并且具备特定功能的地域空间。^② 这一表述包含三个特征：一是地域性。区域首先是一个地域空间概念，是某个整体中的一部分，是局部的概念。它指的是人类经济活动及其必需的生产要素存在和运动所依赖的“载体”——地域空间，这种经济活动的载体，由于自然的、社会的、历史的、经济的、文化的因素作用，形成一个复杂的有机结合体，表现出明显的系统性、综合性、层次性和实体性。二是独立性。区域是区内各经济利益主体经济上紧密联系，社会、文化趋于或融合为一体的地域空间。不仅区域内部利益主体具有独立性，就是任何一个区域与其他区域之间也有着较明显的功能差异或界面分割，各区域相对独立。三是开放性。一个独立的区域并不是一个封闭的区域，它是在总体目标的指导下不断与外界进行物质和能量交换、优化调整自身组织结构、发挥自己独特功能的单位。各区域在发挥各自比较成本优势、追求自身利益最大化的同时，也随之建立起一套各具特色、专业化突出的经济结构，塑造了在整体中的地位与形象。

区域可以按照内部的同质性或功能一体化原则来划分，主要有地理区域、经济区域和行政区域等几种类型。其中，地理区域（geographic region）是依据地理分布特点来划分，体现地理区域开发的多样性特征。经济区域（economic region）是依据经济发展状况和特点来划分，它是生产力在一定地域空间范围内运行分布的经

① 朱舜：《行政区域经济结构与增长》，经济科学出版社 2003 年版，第 10 页。

② 张敦富：《区域经济学原理》，中国轻工业出版社 2001 年版，第 2 页。

济力量的区域组合。行政区域 (administrative region) 则属于行政管理范畴,是国家为了实现行政管理、治理与建设,对领土进行合理的分级划分而形成的区域或地方。^①作为一种国家权力再分配的空间投影,行政区域是政权建设最基本的空间组织载体。在宏观上,行政区域的组织结构决定着国家政权的纵向结构体系,而行政区域的组织结构是否合理就直接关系到中央能否有效地统率、指导地方并发挥地方的积极性,也直接关系到各级地方政权能否合理有效地在本行政区域范围内行使职权,维护社会稳定,巩固国家政权。行政区域不同于地理范畴上的地理区域,也不同于从宏观经济运行角度出发界定的经济区域,其内部存在行政管理的一致性、政策的统一性和自然条件的相似性,是国家为行使行政管理职能而划分的由一定行政权力管辖的地域空间范围,体现了国家行政力量的分配和组合,并涉及政治、经济、民族、历史、地理、国防等多方面因素。依托行政区域建立的行政管理机构属于地方政府,从行政体制上分析,地方政府隶属于中央政府。地方政府按照宪法和法律赋予的职权行使管理职能。

行政区域的划分,既有地理区域划分的特点,也有经济区域划分的特征,又体现了管理区域划分的原则,它的划分和调整涉及政治、经济、民族、历史、地理、国防等多方面因素。总体来看,行政区域主要有三个特点:第一,行政区域是按照行政管理的需要设置的,每一级行政区域都设有相应的行政区域管理政府;第二,划分行政区域要综合考虑历史传统、风俗习惯、政治经济发展水平等因素,而不单纯考虑地理因素和经济因素;第三,行政区域的划分可以根据该区域以及区域间发展情况变化进行适当的调整。^②由于地方政府具有调控和发展经济的职能,在行政区域的上下级垂直性

① 刘君德、周克瑜:《中国行政区划的理论与实践》,华东师范大学出版社1996年版,第1页。

② 鲁勇:《行政区域经济》,人民出版社2002年版,第3页。

从属体制中地方政府的经济行为对行政区域经济运行和发展有非常直接的影响力,并具有追求行政区域边界内部的利益最大化的动机。从这个意义上说,地方政府的经济行为本身就构成行政区域经济运行的一个具有牵引力性质的部分,这就必然会产生行政区划的边界或界限问题。

行政区域是行政区划的结果,带有明显的政治色彩,是一种有意识的国家行为。所谓行政区划(administrative regionalization),是指国家对行政区域的划分,即根据国家政治统治和行政管理的需要,遵循有关的法律规定,充分考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异和人口密度等客观因素,实行行政区域的等级划分,将国家的国土划分为若干层次、大小不同的行政区域系统,并在各个区域设置相应的地方国家权力机关和行政机关,建立政府公共管理网络,为社会生活和社会交往明确空间定位。^① 行政区划是国家权力再分配的一种主要形式,也是国家统治集团意志及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。由此可见,行政区划乃是国家为便于行政管理而划分的区域,即相应的地方国家行政机关管辖的区域。因此,在一般意义上,行政区划与行政区域可以通用。^② 但两者又并非完全重合:行政区划更强调的是一种行政组织法意义上的概念,展现的是管理的动态模式;而行政区域则更强调的是管理的具体范围和幅度,展现的更多是管理的静态过程。

2.2 跨行政区域

行政区域在快速发展过程中,相互之间通过各种联系形成跨行

① 刘君德:《中外行政区划比较研究》,华东师范大学出版社2002年版,第1~3页。

② 刘君德、周克瑜:《中国政区地理》,科学出版社1999年版,第3页。

政区域 (cross-administration region), 并且随着行政区划调整形成新的行政区域边界。行政区域边界更多的是体现行政区划的结果, 不能简单地等同于地理区域边界或经济区域边界。受经济规律的作用和影响, 经济活动往往跨越行政管辖权的范围, 这种跨越行政区划的经济意义上的跨行政区域, 具有相对的稳定性和独立性, 是区内各主要经济利益主体共同利益的结合与表现, 通常设有必要的跨行政区域协调机构, 共同的利益是跨行政区域存在和发展的根本动因。然而, 因行政区划分割而形成的行政壁垒会对区域经济发展产生一种“刚性约束”, 从而使行政区划阻碍了区域经济的发展。这种“刚性约束”主要表现在限制生产要素的自由流动、造成产业同构和重复建设、导致市场分割和不良竞争等。因此, 在经济全球化和区域经济一体化的背景下, 打破行政区划界限, 整合各行政区域之间的资源要素, 采用市场化的手段协调跨行政区域的经济、社会和文化利益, 实现从行政区域向跨行政区域的转变, 具有重要的现实意义。

粤港澳跨行政区域是我国区域合作实践中的一个特殊区域, 它既不同于一般意义上的单个行政区域, 也不同于主权国家之间的合作区域或内地各省(市)、自治区之间的合作区域, 而是在“一国两制”的条件下, 由中国的省级行政区域(广东省)与香港、澳门特别行政区三者之间通过某种联系建立起来的跨越行政区划的整体区域。改革开放30年来, 处于南中国地区的广东省, 凭借毗邻港澳的区位优势 and 先行一步的政策优势, 在粤港澳跨行政区域经贸交流与技术合作等方面取得了令人瞩目的成绩, 充分体现了由粤港澳三地联手形成的“大珠三角”的“龙头”效应。但由于行政区划的存在, 生产要素无法在三个行政区域之间自由流动, 造成资源浪费和创新效率低下, 制约了该区域创新能力的提高和经济协调发展。粤港澳跨行政区域包含粤、港、澳三个行政区域, 其内部的相互交流与合作, 由于行政区划的存在, 除了具有行政区域跨边界化