

泛珠三角区域合作发展 重大问题研究

FANZHUSANJIAO QUYU HEZUO FAZHAN
ZHONGDA WENTI YANJIU

泛珠区域合作重大问题研究课题组

陈宣庆 申 兵 袁崇法 等著



中国计划出版社

泛珠三角区域合作发展 重大问题研究

泛珠区域合作重大问题研究课题组

陈宣庆 申 兵 袁崇法 等著

中 国 计 划 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

泛珠三角区域合作发展重大问题研究 / 陈宣庆, 申兵, 袁崇法著. — 北京: 中国计划出版社, 2018. 1
ISBN 978-7-5182-0760-2

I. ①泛… II. ①陈… ②申… ③袁… III. ①珠江三角洲—区域经济合作—研究 IV. ①F127.65

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第296125号

泛珠三角区域合作发展重大问题研究

泛珠区域合作重大问题研究课题组

陈宣庆 申 兵 袁崇法 等著

中国计划出版社出版

网址: www.jhpress.com

地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 3 层

邮政编码: 100038 电话: (010) 63906433 (发行部)

新华书店经销

北京印刷学院实习工厂印刷

787mm×1092mm 1/16 27.25 印张 674 千字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5182-0760-2

定价: 78.00 元

版权所有 侵权必究

侵权举报电话: (010) 63906404

如有印装质量问题, 请寄本社出版部调换

泛珠区域合作重大问题研究课题组成员

课题组组长：

陈宣庆 中国信息协会副会长、中国国际经济交流中心咨询委员、研究员

课题组成员：

申 兵 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所副所长、研究员

袁崇法 国家发展改革委城市和小城镇中心研究员

董锁成 中国科学院地理科学与资源研究所区域生态经济研究与规划中心主任、研究员、博士生导师

刘治彦 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、博士生导师

王福强 中国国际经济交流中心产业规划部部长

刘向东 中国国际经济交流中心经济研究部副部长、副研究员

李 锋 中国国际经济交流中心副研究员

尹 震 国家发展改革委综合运输研究所研究室副主任

张 良 中国城市发展研究院研究部主任

贾大猛 中国农业大学中国县域经济研究中心副主任、高级经济师

周月敏 中国科学院遥感与数字地球研究所副研究员

参研人员：

李欠标 国家发展改革委综合运输研究所副研究员

丁金学 国家发展改革委综合运输研究所博士、助理研究员

董继红 中国城市发展研究院、深圳大学中国经济特区研究中心

苏保忠 中国农业大学经济管理学院副教授

李玉恒 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员

黄顺江 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员

李 宇 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员、

资源经济与能矿资研究室副主任

- 李泽红 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员、中国自然资源学会资源经济研究专业委员会秘书长
- 赵中平 中国科学院地理科学与资源研究所博士后、助理研究员
- 李飞中 中国科学院地理科学与资源研究所助理研究员博士后
- 龙晓柏 中国新闻出版研究院副研究员
- 齐冠钧 国际贸易经济合作研究院副研究员
- 元利兴 中国国际经济交流中心副研究员
- 金成武 中国国际经济交流中心副研究员
- 杨 娟 中国青年政治学院副教授
- 童光辉 浙江大学副教授
- 杨 洋 中国科学院地理科学与资源研究所研究助理、博士
- 路雅文 中国农业大学经济管理学院博士
- 胡 伟 中国农业大学经济管理学院博士
- 李彬彬 中国农业大学经济管理学院博士

序 言

泛珠三角区域横跨我国东中西三大地带，包括福建、江西、湖南、广东、广西、海南、四川、贵州、云南等九省区（以下简称内地九省区）和香港、澳门两个特别行政区（以下简称“9+2”），拥有全国约五分之一的国土面积、约三分之一的人口和三分之一以上的经济总量，在我国区域发展总体战略中具有重要地位。泛珠三角区域合作机制建立十多年来，在“9+2”各方的共同努力下，合作领域逐步拓展，合作机制日益完善，合作水平不断提升，泛珠三角区域已成为我国经济最具活力和发展潜力的地区之一，在促进我国区域协调发展、协同发展、共同发展发挥着越来越重要的作用。

2016年3月，国务院正式印发了《关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》，明确提出了促进泛珠三角区域合作的指导思想、目标原则和重点任务，标志着泛珠三角区域合作已纳入国家战略加以推进。为了贯彻落实国务院指导意见，进一步促进泛珠三角区域的合作发展，受广东省发展改革委委托，由中国城市发展研究院牵头，中国国际经济交流中心、国家发展改革委宏观经济研究院、商务部研究院、中国科学院、中国社会科学院、中国农业大学的多位专家共同组成联合课题组，开展了“泛珠三角区域合作重大问题”研究。课题组按照党的十八届五中全会精神，国民经济和社会发展规划“十三五”规划总体要求以及国务院关于深化泛珠三角区域合作指导意见的具体部署，在对当前国内外区域合作的理论和实践进行梳理研究的基础上，全面分析泛珠三角区域合作发展的现状、存在的主要问题，面临的机遇和挑战以及深化泛珠三角区域合作需要解决的主要矛盾和重大问题，围绕当前和今后一个时期促进泛珠三角区域合作发展的空间结构和总体布局、现代产业体系、统一市场建设、重大基础设施一体化、生态建设和环境整治、社会事业发展、加强内地九省区与港澳紧密联系等重点领域开展了深入研究，提出了促进泛珠三角区域深化改革、扩大开放、体制机制和政策创新的思路与对策。研究成果包括1份总报告、9份专题研究报告和1本图集。

党的十九大报告提出：“香港、澳门发展同内地发展紧密相连。要支持香港、澳门融入国家发展大局，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、澳门互利合作，制定完善便利香港、澳门居民在内地发展的政策措施。”这一重要论述为在新形势下进一步推动泛珠三角区域的合作发展指明了方向。在全国各地认真贯彻落实党的十九大精神，全面推进改革开放，加快经济社会发展的背景下，对以上研究成果进行汇总提升并出版发行具有重要的现实意义。我们寄希望于该研究成果能为泛珠三角区域合作发展规划的研究制订提供重要支撑，特别是能在推进泛珠三角区域合作向纵深发展中起到重要的促进作用，也希望能为有关理论研究及教学科研提供参考借鉴。

该项课题研究得到了内地九省区及香港、澳门两个特别行政区有关方面的大力支持和配合，各地及时提供了丰富的资料并对研究成果的完善提出了宝贵意见和建议；广东省发展改革委钟明副主任对课题研究高度重视，及时予以精心指导，广东省发展改革委泛珠办顾万君主任和赵磊同志对研究工作全过程进行了全面对接协调，使研究工作得以顺利进行。值此研究成果正式出版发行之际，我代表课题组对各有关方面的大力支持和帮助表示衷心感谢！

陈宣庆

2017年12月18日

目 录

综 合 篇

第一章 泛珠三角区域合作的总体思路及重大问题综合研究	3
一、泛珠三角区域合作现状及问题分析	3
(一) 合作现状	3
(二) 存在问题	5
(三) 面临挑战	6
二、深化泛珠三角区域合作的总体思路	7
(一) 基本原则	7
(二) 总体思路	8
(三) 目标定位	8
(四) 主要任务	9
三、以点带面构建区域合作空间格局	10
(一) 发挥粤港澳大湾区的核心引领作用	11
(二) 建设泛珠合作三个圈层	12
(三) 构建流域和高铁经济带	12
(四) 提高城市群辐射带动作用	13
四、强化交通基础设施一体化建设	13
(一) 形成“四环六射”综合运输大通道	13
(二) 促进综合交通枢纽协调发展	15
(三) 推进运输服务一体化	16
五、构建现代产业体系和区域协同创新体系	17
(一) 培育世界级产业集群	17
(二) 引导产业有序转移承接	20
(三) 优化产业布局与区域分工	21
(四) 组建泛珠创新中心,整合共享创新资源	23
(五) 提升区域协同创新能力	23
(六) 营造良好创新创业环境	24
六、共同治理区域生态和环境	24
(一) 划定并严守资源环境生态红线	24
(二) 加强跨省区流域环境保护及综合治理	24
(三) 加强区域大气污染综合治理	25
(四) 强化区域生态保护与修复	25
(五) 共建海洋生态文明	26

七、加快形成地区统一市场体系	27
(一) 统一市场规则	27
(二) 建立泛珠统一要素市场	27
(三) 建立泛珠三角区域社会信用合作体系	28
(四) 构建区域大通关体制	29
八、共同深化对外开放	29
(一) 融入“一带一路”战略	29
(二) 精准对接国家对外开放的战略布局	31
(三) 完善区域整体外商投资环境	32
(四) 深入实施“走出去”战略	33
(五) 推进外经贸发展转型升级	34
(六) 加强区域金融合作	35
(七) 共同营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境	35
九、推动社会事业一体化发展	36
(一) 促进教育文化合作	36
(二) 加强医疗卫生合作	36
(三) 加强人力资源和社会保障合作	37
(四) 完善社会治理协调机制	37
十、建立与港澳更紧密关系	38
(一) 依托各省区优势突出合作重点	38
(二) 多形式、多路径深化合作	39
(三) 国家出台具体措施大力推进	40
十一、加强区域合作机制创新	41
(一) 加强统筹衔接,完善区域互动合作机制	41
(二) 打破市场壁垒,推进统一市场体系建设	41
(三) 建立基础设施互联互通机制	41
(四) 建立区域产业协同发展机制	41
(五) 建立区域协同创新合作机制	41
(六) 建立区域合作资金保障机制	42
(七) 建立生态环境协同监管和综合治理机制	42
(八) 建立供给侧结构性改革合作机制	42
(九) 建立公共服务和社会治理协调机制	42
(十) 完善政策保障体系	42

专 题 篇

第二章 泛珠三角区域重大基础设施一体化建设研究	45
一、区域交通一体化内涵和经验借鉴	45
(一) 区域一体化概念和思考	45
(二) 交通一体化内涵和途径	46

(三) 典型区域交通一体化参考案例	47
(四) 区域交通一体化经验借鉴	51
二、泛珠交通一体化现状及主要问题	53
(一) 交通发展概况	53
(二) 流量流向分析	58
(三) 主要问题梳理	59
三、区域交通一体化面临的形势	61
(一) 国家发展总体战略的支撑和引领需求	61
(二) 经济发展新常态背景下的机遇与挑战	63
(三) 新型城镇化对综合运输走廊的新要求	64
(四) 产业转型升级与空间布局的发展要求	65
四、区域交通一体化的发展思路 and 主要目标	66
(一) 战略定位	66
(二) 发展思路	67
(三) 发展目标	67
五、区域交通一体化设想	68
(一) 形成“四环六射”综合运输大通道	68
(二) 构筑“一核九极”综合交通枢纽	72
(三) 推进综合运输服务一体规范发展	77
六、“十三五”时期行动计划	82
(一) 轨道交通	82
(二) 内河航道	82
(三) “断头路”建设	83
(四) 综合交通枢纽	83
(五) 运输服务	83
(六) 能源通道	84
七、主要政策措施	84
(一) 发挥规划指导作用	84
(二) 完善法规标准体系	84
(三) 探索资金政策合作	85
(四) 深化管理体制改单	85
(五) 探索铁路融资模式	86
(六) 推进口岸环境提升	86
第三章 泛珠三角区域现代产业体系和泛珠创新中心建设研究	87
一、泛珠区域现代产业体系建设的现状分析	87
(一) 经济实力稳步提升, 产业规模不断壮大	87
(二) 工业化快速推进, 产业结构优化提升	88
(三) 产业门类相对齐全, 专业化发展初具规模	90
(四) 产业转移与合作持续推进, 协作配套不断深化	95

(五) 创新能力不断增强,发展潜力日益显现	96
二、协同建设泛珠区域现代产业体系的基本思路	97
(一) 建立加快区域经济协同发展的现代产业体系	97
(二) 协同促进产业结构优化升级	100
(三) 加快形成优势互补的产业分工格局	101
(四) 将创新作为区域经济增长的主要动力	103
三、共同培育世界级产业集群	103
(一) 合作建设高水平现代农业示范区	103
(二) 打造世界级装备制造业基地	104
(三) 培育具有引领示范作用的战略性新兴产业集群	105
(四) 陆海统筹共建海洋经济示范区	105
(五) 改造提升传统特色制造业集群	106
(六) 推进文化旅游业协调可持续发展	107
(七) 推动现代服务业协同发展	108
四、引导产业有序转移承接	110
(一) 明确产业转移承接重点	110
(二) 促进承接产业集中布局和集聚发展	111
(三) 改善产业转移承接环境	112
(四) 建立产业转移合作机制	112
五、优化产业布局与区域分工	113
(一) 做强做优区域优势产业	113
(二) 加快培育区域新兴产业集聚基地	116
(三) 共同促进建设区域产业转移园区	119
(四) 打造一批支撑协同发展的区域性园区载体	120
(五) 协同规划,促进集聚若干经济走廊	120
六、创建泛珠国家级创新中心	122
(一) 组建国家级制造业创新中心	122
(二) 开展前瞻性研究,引领产业转型升级	123
(三) 合作创建泛珠国家级创新示范区	125
(四) 打造区域协同创新公共服务平台	126
(五) 先行先试区域创新政策	127
第四章 泛珠三角区域开放带动战略研究	129
一、泛珠三角区域开放现状及发展所面临的形势	129
(一) 开放现状	129
(二) 面临的形势	132
二、泛珠三角区域开放带动总体战略	139
(一) 指导思想	139
(二) 开放原则	140
(三) 发展目标	140

三、泛珠三角区域开放带动战略重点及主要任务	141
(一) 以融入“一带一路”战略为契机,带动区域开放协调发展	141
(二) 精准对接国家对外开放的战略布局,联合打造粤港澳大湾区,充分发挥其龙头带动作用,形成横贯东西、连接南北的对外经济走廊	143
(三) 创新外商投资管理体制,完善区域整体外商投资环境	146
(四) 建立促进走出去战略的新体制,深入实施“走出去”战略	147
(五) 推进外经贸发展转型升级,构建外贸可持续发展新机制	148
(六) 加强区域金融合作,提升金融服务水平	150
(七) 共同营造稳定、公平、透明、可预期的区域营商环境	150
四、泛珠三角区域开放战略支持保障机制建设	151
(一) 建立区域协调机制	151
(二) 加强支持保障机制建设	152
第五章 泛珠三角区域统一市场建设研究	153
一、泛珠三角区域统一市场体系的必要性和意义	153
(一) 泛珠统一市场的建立符合新常态下国家对区域发展的新要求	153
(二) 泛珠统一市场的建立有助于区域经济的统筹协调发展	154
(三) 泛珠统一市场的建立有利于提升区域资源的配置效率	154
(四) 泛珠统一市场的建立是区域加快构建开放型经济新体制的必然要求	154
二、区域统一市场建设的案例研究	155
(一) 欧盟统一市场体系建设的主要经验	155
(二) 长三角统一市场体系建设的主要经验	157
(三) 国内外统一市场建设经验的启示	158
三、泛珠三角区域统一市场体系建设的成绩和主要问题	159
(一) 泛珠三角区域统一市场体系建设的成绩	159
(二) 泛珠三角区域统一市场体系建设存在的主要问题	162
四、泛珠三角区域统一市场体系建设的总体目标和思路	165
(一) 统一市场建设需要把握泛珠区域的特殊性	165
(二) 统一市场建设需要正确处理的几个关系	166
(三) 泛珠三角区域统一市场体系建设的总体目标	167
(四) 泛珠三角区域统一市场体系建设的核心思路	168
五、泛珠区域统一市场体系建设的重大任务和对策建议	170
(一) 实施统一市场规则	170
(二) 建立统一要素市场	179
(三) 建立区域社会信用合作体系	184
(四) 构建区域大通关体制	185
第六章 泛珠三角区域社会事业均衡发展研究	189
一、泛珠三角区域社会事业发展现状分析	189
(一) 城乡居民收入明显提高	189
(二) 各项社会事业稳步发展	190

(三) 泛珠地区社会事业领域合作现状	195
(四) 存在的主要问题及制约	199
二、加强社会事业领域合作的基本思路	201
(一) 总体思路	201
(二) 战略重点	202
三、促进教育文化合作	204
(一) 深入推进教育合作交流和联动发展	204
(二) 推动区域文化合作交流和一体化建设	207
四、加强医疗卫生合作	214
(一) 建立健全区域协调机制和联防联控网络	215
(二) 促进区域公共卫生服务资源合作共享	217
(三) 积极发展远程医疗, 提高边远地区诊疗水平	218
(四) 提升区域食品药品安全保障水平	221
(五) 推动内地九省区对外医疗卫生交流合作	223
五、加强人力资源和社会保障合作	225
(一) 推动建立统一的公共就业人才服务体系	225
(二) 支持内地九省区互派干部挂职交流	228
(三) 探索建立技能人才库和技能人才培养引进使用机制	228
(四) 加强特殊类型地区职业技能培训基地建设	232
(五) 加强劳动者权益保护合作	233
(六) 加快区域社会保障一体化建设	234
(七) 推动与港澳人力资源和社会保障交流合作	236
六、共同优化休闲旅游环境	236
(一) 加快建设无障碍旅游区	237
(二) 加快推进建设世界级观光旅游线路	237
(三) 共同规范区域旅游市场秩序	241
(四) 完善区域旅游合作机制	242
(五) 提升区域旅游市场开放水平	244
七、完善社会治理协调机制	246
(一) 加强社会治安信息交流	246
(二) 健全突发事件应急处置体系	248
(三) 加强司法合作	250
(四) 完善流动人口管理服务	252
八、保障措施	254
(一) 进一步完善区域社会事业合作框架	254
(二) 强化省区间相关专项规划协调对接	254
(三) 创新区域公共服务供给模式	254
(四) 加强区域公共服务质量监测	254

第七章 泛珠三角区域生态保护和环境综合治理研究	255
一、泛珠三角区域生态环境现状及主要问题分析	255
(一) 泛珠三角区域内地九省区总体生态环境情况	255
(二) 泛珠三角区域内地九省区生态环境现状分析	263
(三) 泛珠三角区域生态环境与经济互动机理分析	270
(四) 泛珠三角内地九省区生态环境的主要问题	277
二、生态建设与环境综合治理总体思路和目标	278
(一) 总体思路	278
(二) 总体目标	278
三、主要任务	279
(一) 加快主体功能区建设,划定资源环境生态红线	279
(二) 加强流域环境保护及综合治理	291
(三) 加强生态保护与生态修复	297
(四) 加强海洋生态环境保护和海洋生态文明建设	298
(五) 建立泛珠三角区域内地九省区生态补偿机制	299
(六) 建立泛珠三角生态环境联防联控、应急管理合作机制	303
(七) 建立泛珠三角生态环境保护基金,推动环境污染第三方治理	305
(八) 推动绿色、低碳、循环发展,促进集约、节约化生产	306
四、政策建议	307
(一) 创新驱动,绿色优先	307
(二) 实施最严格的环境保护政策和制度	307
(三) 建立标准化的生态补偿条例	308
(四) 加大对区域内中西部省份的经济、技术扶持,实施差别化的生态环境 考核体系	308
(五) 注重海陆统筹,合作发展海洋生态环境	308
(六) 建立生态友好型的税收体系	309
(七) 加大环境经济手段的应用	309
(八) 加强环保教育,推动公众参与	309
第八章 推动泛珠内地九省区与港澳更紧密关系研究	310
一、内地九省与港澳合作态势	310
(一) 泛珠三角发展的总体态势	310
(二) 内地九省区合作发展态势	313
(三) 香港和澳门的发展形势	331
(四) 区域合作成效及今后的发展方向	333
二、内地九省区与港澳合作领域	336
(一) 内地九省区与港澳合作整体领域	336
(二) 内地九省区各自与港澳合作的领域	339
三、内地九省区与港澳合作潜力	344
(一) 内地九省区与港澳合作的整体潜力	344

(二) “9+2” 合作的潜力分析	347
四、内地九省区与港澳合作路径	358
(一) 目标	358
(二) 合作突破路径与路线	360
(三) 合作重大工程	361
五、“9+2” 更紧密合作的政策建议	365
(一) 国家层面的政策建议	365
(二) 内地九省区层面的政策建议	367
(三) 港澳层面的合作建议	369
第九章 泛珠三角区域合作体制机制创新和区域合作政策研究	375
一、创新泛珠三角区域合作体制机制的必要性	375
(一) 打造泛珠合作“升级版”需要加快体制机制创新	375
(二) 培育利益共享的泛珠价值链需要建立产业协同发展机制	375
(三) 建立泛珠统一市场体系需要破除限制要素自由流动的体制机制障碍	376
(四) 构建泛珠高效安全的综合交通网络需要建立基础设施互联互通机制	377
(五) 提高泛珠城市群一体化水平需要建立城市分工协作机制	377
(六) 提升泛珠环境容量和生态空间需要建立污染防治和生态环境保护协作 机制	378
二、泛珠三角区域合作体制机制的现状	379
(一) 泛珠三角区域合作体制机制的主要进展	379
(二) 泛珠三角区域合作体制机制面临的主要问题	382
三、长江经济带和京津冀体制机制创新的主要举措	386
(一) 长江经济带体制机制创新的主要举措	386
(二) 京津冀体制机制创新的主要举措	387
四、泛珠三角区域合作体制机制创新的基本思路与主要任务	392
(一) 加强统筹衔接, 完善区域互动合作机制	392
(二) 打破市场壁垒, 推进统一市场体系建设	393
(三) 推进深度融合, 建立基础设施互联互通机制	395
(四) 平衡产业利益, 建立区域产业协同发展机制	396
(五) 促进协同创新, 建立区域协同创新合作机制	397
(六) 强化金融合作, 建立区域合作资金保障机制	399
(七) 加强联防联控, 建立生态环境协同监管和综合治理机制	400
(八) 共同推进改革, 建立供给侧结构性改革合作机制	402
(九) 加强社会事业合作, 建立公共服务和社会治理协调机制	403
五、促进泛珠三角区域合作的政策建议	404
(一) 争取国家出台相关规划	404
(二) 深化对外开放政策	404
(三) 完善公共服务均等化政策	405
(四) 支持区域协同发展	406

(五) 加强财税保障	406
第十章 泛珠三角区域合作资金保障机制研究	408
一、建立区域合作资金保障机制的重要意义	408
(一) 经济新常态对金融支持区域发展提出了更高要求	408
(二) 区域合作发展需要建立金融合作新机制	409
(三) 京津冀探索建立金融合作机制支持区域协同发展	410
二、泛珠三角区域合作资金保障机制的现状	410
(一) 泛珠三角区域合作资金保障机制的主要进展	411
(二) 泛珠三角区域合作资金保障机制存在的主要问题	412
三、完善泛珠三角区域合作资金保障机制的基本思路	414
四、完善泛珠三角区域合作资金保障机制的相关建议	415
(一) 构建区域金融合作协调机制	415
(二) 完善现有金融合作机制	415
(三) 发挥区域金融中心省区的引领和辐射作用	416
(四) 大力发展“互联网+金融”	416
(五) 培育区域资金保障平台	417
(六) 创新区域资金保障模式	418
(七) 加强财税保障	419

综 合 篇
