

增创新优势：“十四五”粤港澳大湾区高质量发展路径探析

◇ 胡荣荣

2020年是我国全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，也是编制“十四五”规划和开启全面建设社会主义现代化强国征程的准备之年。在充满不确定性的世界中推动我国经济高质量发展、实现预期目标，需要坚定实施创新驱动发展战略、扩大内需战略和区域协调发展战略，不失时机畅通产业循环、市场循环、经济社会循环，充分激发我国超大规模市场优势和内需潜力，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，打造中国经济的新增长极，为我国参与国际合作和竞争增创新优势。

激发内需潜力是粤港澳大湾区高质量发展的战略基点

党的十九大首次正式提出区域协调发展战略，粤港澳大湾区建设作为我国区域协调发展战略重要组成部分，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的，在中央的决策部署和统一协调下，粤港澳三地在互联互通、协调机制、制度衔接等方面取得了重大突破，形成了齐头并进的大湾区共建态势。数字经济、智能制造、区块链等新兴产业新业态塑造着大湾区的创新生态，大湾区的产业体系趋于完备；三地政府和广大民众形成了携手发展大湾区的共识，中西多元文化融合取得新进展；对外开放水平持续

提升，国际商业网络更加密集，资本市场和自由贸易市场规模进一步扩大。

在“十四五”时期，建设粤港澳大湾区的机遇与挑战并存。当今世界，国际政治经济格局深刻调整，全球治理体系面临转型，全球市场萎缩、经济全球化遭遇波折。世界银行2020年6月在《全球经济展望》报告中预测，2020年全球经济将下滑5.2%，是“二战以来最严重的经济衰退”；世界贸易组织预测，今年全球贸易将缩水13%到32%。作为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口，粤港澳大湾区正面临着“世界经济不确定不稳定因素增多，保护主义倾向抬头”等重大外部挑战。

在此背景下，我国经济转型升级蕴藏着巨大的内需潜力。从中长期来看，抓住激发国内需求潜力带来的机遇，掌握国际竞争的主动，是我们有效应对全球市场萎缩的“最大底气”。我国开始进入工业化中后期，产业升级和消费升级所蕴藏的巨大内需潜力不仅是粤港澳产业结构转型的“压舱石”，也成为粤港澳大湾区高质量发展的重大机遇。在外部需求锐减、香港和澳门境内消费市场基本饱和的情况下，依托广东作为香港、澳门的经济腹地和进入内地的桥梁，提升粤港澳货物和服务贸易自由化水平，尽快实现粤港澳市场一体化，不仅有利于香港、澳门延长现有的

产业链供应链，分享内地消费大市场，也将对我国释放内需潜力产生牵引作用，是破解《粤港澳大湾区发展规划纲要》中提到的“产能过剩”“供给与需求结构不平衡不匹配”“经济增长内生动力有待增强”等问题的重大举措。随着粤港澳大湾区建设加快推进，粤港澳三地之间合作的空间越来越大，湾区内实现资源共享、合理分工、协同发展，正当其时。

21世纪初，中国内地加入世界贸易组织以来，内地经济开始与全球市场直接对接，香港和澳门之前作为自由贸易港连接内地和世界角色的重要性日益下降。香港曾出台向高科技产业转型的措施，起步早于内地大多数城市，但由于缺少顶层设计、长期规划和内部共识，最终未能落实。此后，香港经济结构过度依赖金融服务业，楼市的租金大幅飙升，推高了企业经营成本，高端服务业和高新技术产业始终无法形成规模，因此出现了结构性失业、贫富差距扩大、社会矛盾加深等一系列社会问题。香港港口集装箱吞吐量已被深圳港超越，香港国际空港的地位也明显下降。与此同时，大湾区建设仍面临着跨区域、跨制度协作机制障碍，比如大湾区三地还没有科技创新和产业升级的统筹规划，在数字经济领域，涉及跨境数据传输的要求和标准还未能统一。因此，要增创粤港澳大湾区高质量发展的新优势，只有立足三

地优势，加强三地协同联动，高起点编制“十四五”大湾区规划，打造国际一流湾区和世界级城市群，才能在全球化的中国与世界之间找到新的定位。

畅通产业循环，加速形成区域产业一体化布局

作为中国改革开放的先行地区，粤港澳大湾区已具备比较完整的产业体系。香港和澳门抓住了内地改革开放的历史机遇，充分发挥比较优势，加快推动以制造业为重点的产业转移和合作，不仅使珠三角成为全球知名的加工制造基地和产品出口基地，形成了服装鞋帽、玩具加工、食品饮料和石油化工等传统产业集群，而且形成了通信与电子信息、无人机与机器人、新能源汽车等创新型产业集群，使广东一跃成为内地第一大制造业省与第一大货物出口省，香港和澳门也实现了现代服务业的快速发展。2008年国际金融危机后，粤港澳产业结构开始面临转型压力，特别是香港实体经济萎缩、产业结构进一步金融化和虚拟化，粤港之间传统产业合作的互补性有所下降。粤港澳在早期“前店后厂”式的以资源要素对接为主的合作模式后，如何在竞合中走向价值链中高端的产业合作，需要大湾区层面的整体性规划。

广东、香港及澳门在先进制造业和现代服务业的互补优势，是大湾区产业循环的内生动力。在产业转型升级方面，大湾区的四大核心城市各有优势，也各有短板和弱项。香港高校密集，基础研究能力较强，在人才、科研、资本、法治等创新要素上达到世界级水准，但



图/中新社

没有全球性的科技企业，科技成果产业化问题一直困扰着香港。深圳是中国特色社会主义先行示范区，已初步形成以企业为主体、以市场为导向的产学研紧密结合的科技创新体系，但缺乏研究型大学、世界级的基础性科研平台和大科学装置。广州的高校和科研平台资源丰富，但缺乏国家级龙头企业，科技创新成果转化体制的约束较多，产业技术的创新能力不足。澳门是全球知名的旅游胜地，现代服务业高度发达，但需要通过科技创新推动产业适度多元发展，培育新的经济增长点，逐步改变博彩业“一业独大”格局。除四大核心城市外，区内其他城市的产业结构以制造业和传统产业集群为主，多数企业处在全球价值链低端。

创新驱动是世界一流湾区经济得以形成的内生动力机制。从世界一流湾区演进历程看，依靠要素投入获得增长红利的空间越来越小，其经济增长的可持续性是通过创新驱动实现的。受逆全球化、贸易保护主义、新冠肺炎疫情冲击等因素影响，有关国家纷纷加大吸引海外

制造业回归力度，全球可能出现产业链、供应链区域化、本土化的趋势。大湾区很多制造企业，不仅面临生产要素成本持续上升压力，还要面对以东南亚代工企业的挑战，以及发达国家制造业回流带来的冲击。为有效防范全球产业链供应链断裂重构、传统外贸产业面临竞争和被替代等潜在风险，亟需面向国内市场、畅通产业循环，加速形成区域产业一体化布局。

着力打造产业转型升级的内生动力机制，通过产业的整合和分流，形成合理分工、有竞争力的区域产业一体化布局。随着大湾区产业合作的推进，香港创新网络中创业成本高、企业资源稀少、制造环节缺失和市场空间不足等问题，将通过两地创业空间和资源共享、产业链上下游企业合作、开拓更广阔腹地而逐渐消解。香港、澳门的金融、文化旅游、航运物流等优势产业深度融入大湾区的产业循环有助于广东服务业的转型升级。广东的科技创新能力和战略纵深正是港澳所欠缺的，将为大湾区提供大部分的市场和本土人才。粤港澳大湾区

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，完全可以凭借传统产业集群和创新型产业集群，从整体上科学规划区域经济，引导重点产业集聚，形成相应的产业集群，实现全产业链布局，使大湾区成为比较优势和竞争优势兼备的区域经济体。

着力打造具有全球影响力的国际科技创新中心，向全球价值链高端迈进。在大湾区布局重大科技基础设施，并纳入国家“十四五”规划；瞄准科技前沿，围绕网络与通信、人工智能等重点领域，培育利益共享的产业链，打造具有国际竞争力的现代产业先导区，实现关键核心技术自主可控；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；支持港澳参与大湾区各类国家产业创新平台建设，合作开展共性关键技术攻关；进一步落实大湾区内港澳科创企业同等国民待遇；支持港澳参与国家科技成果转化示范区建设，共建科技成果转化平台，建立大湾区国际技术产权交易中心；支持企业加速生产装备的更新迭代。同时，通过广泛应用节能减排的装备和技术，实现大湾区绿色发展。

畅通市场循环，加速形成区域要素市场一体化

正如习近平总书记所指出的，新形势下促进区域协调发展，要“发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力”“形成优势互补、高质量发展的区域经济布局”。《粤港澳大湾区发展规划纲要》指出，要深化珠三角九市与港澳全面务实合作，促进人员、物资、资金、信息

便捷有序流动，为粤港澳发展提供新动能，为内地与港澳更紧密合作提供示范。

依托一体化的要素市场建设国际科技创新中心，是世界一流湾区的建设规律和发展趋势。湾区经济的生成来自深港湾区及周边密集的港口群和路网、完善的物流基础设施和市场制度、各种专业市场、金融市场等资源禀赋和基础设施的吸引力。世界级大湾区都拥有科研与教育机构、创新性国际化领军人才。纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区依赖自身的资源禀赋，并抓住三次科技革命历史机遇，相继实现了从港口经济、工业经济、服务经济到创新经济的飞跃。湾区经济的演进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、高端消费群体等要素资源的聚集，在这一进程中，市场配置机制是湾区经济形态在发展过程中形成的具有决定性作用的运行机制，表现为市场分工、信息共享、产业创新、规模经济等。湾区城市在对外开放中，最先汇集了市场信息和人才资源，激发了创新活力，催生了各类研发机构，不断涌现创新成果，逐步成为具有全球影响力的科技创新中心。

2020年上半年，广东省GDP以49234.2亿元稳居全国第一，市场化和国际化水平不断提升，粤港澳大湾区代表了中国南部人才集聚最为密集、产业门类较为齐全、国际化程度较高的地区，客观上要求资本、技术、人才等各种要素实现跨省份、跨地区自由流动。粤港澳大湾区构建以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的区域创新体系，应发挥科技创新引擎所产生的乘数效应、集群效应和团队效应，以吸引、聚集各种优质创新要素与

资源，发展形成开放互通的创新生态系统。自粤港澳大湾区发展规划提出以来，中央推出多项推进创新要素自由流动的支持政策，启动实施出入境便利措施、打通中央财政和广东省财政科研资金过境港澳渠道、简化科研用品的跨境使用、进出口手续，大湾区创新要素高效便捷流动取得明显成效。“十四五”时期还需进一步畅通市场循环，加速形成区域要素市场一体化。

完善创新要素跨境便捷高效流动的市场机制。在人员方面，加强内地与香港、澳门口岸部门的协作，在大湾区广东省辖九市试点签发往来港澳的人才签注，对大湾区内地居民赴港澳从事商贸活动、科研或者教学活动应简化审批程序和手续，给予一年或工作期间多次往返签证，探索扩大粤港澳职业资格互认的范围；在物流方面，对科研设备的进出境予以通关便利，实现粤港澳科研设备的共享共用，提高港澳与内地之间物流通关效率，探索建立统一的湾区物流技术标准、检验检疫标准，利用信息技术实现内地与港澳海关“信息互换、监管互认、执法互助”，争取内地与港澳所有口岸实现物流无缝对接、24小时通关；在资金流方面，在金融风险可控的前提下，稳步推动金融市场的互联互通，探索本外币合一账户管理，扩大跨境资产转让业务试点；推动科研资金跨境使用便利化，探索大湾区内科创资金自由结算，适当放宽大湾区资金从内地到港澳和港澳到内地的双向互动，加强三地间的银行、证券、保险业的合作，实现三种货币的快速转换，推动人民币国际化进程。

三地共建科研基础数据中心，打造世界级“数字湾区”。打通粤港澳电子商务、互联网金融、网络

教育、远程医疗、在线娱乐等数字经济产业链、支付链和数据链,促进粤港澳科技和市场供求信息共享,推动大湾区大数据中心和大湾区大型科学仪器设施资源共享平台建设。数字经济是人类在科技发展,尤其是在信息技术最新发展的基础上,通过将新一代信息技术与经济活动相融合所形成的人类有史以来最新的经济形态。充分发挥深圳数字经济规模大、技术领先的优势,与香港完善的数字资产交易法律及金融制度优势相结合,双方联手打造深港数字化经济核心区,把握数字产业价值链高端和核心环节,推进数字化技术在产业发展、城市治理、民生领域的深度应用融合。整合工业大数据、产业大数据、城市大数据、政府大数据等数据资源,将粤港澳大湾区建设成为全球数字经济发展的领跑者。

畅通经济社会循环,加速形成大湾区城市群协同治理新格局

经济社会循环是更高层次、普惠民生的动态循环。粤港澳大湾区城市各具特色,社会经济形态多元,既存在很强的互补性,也有很大的差异性。粤港澳大湾区包括港澳及珠三角九个城市,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、前海蛇口和横琴三个自由贸易试验区,另外还有多个制造业发达的珠三角城市。在一个国家、不同制度、不同货币区、不同关税区所构成的复杂制度环境之中,存在如何完善协调机制的艰巨任务。亟需探索多元主体参与、多种治理模式并存的大湾区城市群治理机

制,加强规则衔接,加快重大基础设施互联互通,提高经济运行质量、实现资源配置最优化。

治理协调机制是湾区经济发展的客观要求。在经济全球化的大背景下,湾区经济往往是一个多圈、多层的城市群。在区域治理方面,世界一流湾区都形成了协同发展的整体合力。旧金山湾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,建立了旧金山湾区政府协会、大都市交通委员会、海湾保护 and 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等区域治理机制,负责专项领域的建设和管理,大幅提高了湾区治理效能。湾区城市在对外开放中率先发展壮大,达到一定规模后,会对周边区域产生外溢效应。世界级港口需要有世界级腹地的支撑,否则很难持久兴盛。湾区城市在对外开放中率先发展壮大,达到一定规模后,会对周边区域产生外溢效应,形成湾区城市和城乡腹地紧密依存、共同发展的良性循环。“十四五”时期应畅通经济社会循环,加速形成大湾区城市群协同治理新格局,更好服务“一国两制”大局。

加速实现有效的跨境协调机制与运作模式。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。在未来粤港澳大湾区的治理中,有必要在三地政府合作方面构建区域政策体系,由三地科技、商务、法务等主管部门共同组建专门的合作班子,构建起民生导向的、敏捷高效的治理协作机制,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制定年度重点工作,由三地以及国家有关部门达成一致意见后,在日常运作中更好地发挥在区域

治理中的联络协调作用,共同推动规划深入实施。在湾区城市交通体系的一体化规划和建设、跨境基础设施的衔接、空间规划和利用等方面通过跨区域组织的协调推动大湾区规则相互衔接、实现整体性优化。

着力改善民生,提升人民的生活质量和大湾区向心力。在“一国两制”框架下,形成多元包容、有序高效的治理体系,提升大湾区公共治理效率。在更好地发挥政府间的合作机制作用的同时,大力改进政府与社会之间的关系,充分发挥民间组织的作用,发挥现有协会、商会、联盟等的作用,搭建新的民间交流平台,加强各类主体之间沟通对话的机制;依托深港科技创新合作区、粤澳合作中医药科技产业园等跨境科技创新合作载体先行先试,打破行政区划与管理体制的藩篱,创新跨区域财税共享机制;聚焦改善民生福祉,推动在广东工作生活的港澳居民在教育、医疗、养老、住房等民生方面逐步实现与港澳的衔接;以交通、信息、能源、水利等基础设施建设为重点,构建功能完善、衔接高效、布局合理的基础设施网络,为港澳同胞融入国家发展大局提供生活便利;健全三地青年创新创业交流合作机制,支持广东建设深港青年创新创业基地、前海深港青年梦工场等,打造港澳青年创新创业平台和品牌活动;倡导绿色低碳的生产生活方式,在大气、土壤、水资源、海湾、食品安全方面协同共治,使天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美,大湾区内各种生态景观交相辉映,成为港澳与内地居民同享高品质生活的美好家园。

作者单位:中国社会科学院当代中国研究所