

建设先行示范区背景下 《粤港澳大湾区发展规划纲要》解读

王福强

编者按：2019年2月发布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》），是指导粤港澳大湾区当前和今后一段时期全面发展的纲领性文件。《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》（以下简称《意见》）又明确指出，要全面支持深圳高举新时代改革开放旗帜，建设中国特色社会主义先行示范区，为实施粤港澳大湾区发展战略提供新动力。建设先行示范区背景下，如何解读《规划纲要》？大湾区内重点项目的产业规划如何调整？9月21日，中国国际经济交流中心产业规划部部长、王福强研究员应深圳市创新总裁俱乐部【BIG 大家讲坛】的邀请，在深圳资本市场学院为近200位企业家和嘉宾全面解读了《规划纲要》的形势背景、战略目标、规划特点和基本内容等，并同与会企业家进行了现场交流。

关键词：先行示范区；粤港澳大湾区；《规划纲要》

中国分类号：D6T;F12T 文献标识码：A 文章编号：1673-5706(2019)05-0001-05

一、如何全面认识粤港澳大湾区的历史使命

《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》），其核心是要回答如下几个重要问题：一是“一国两制”向何处去，如何赋予“一国两制”新的时代内涵；二是如何应对粤港澳地区因发展不均衡不充分而产生的问题；三是如何应对部分国家逆全球化和跨国公司生产力重新布局等外部环境的变化；四是改革开放再出发的路径怎么走。因此，粤港澳大湾区作为中国改革再出发的重要平台，肩负着如下重要历史使命：一是维持港澳长期繁荣稳定，验证“一国两制”的强大生命力；二是探索解决后续问题新路径，配合推动解决祖国统一问题；三是探索构建先进的制度体系，验证中国共产党对先进制度的领导力；四是探索解

决文明冲突新路径，为“一带一路”建设提供借鉴；五是承担改革开放再出发重任，形成牵引中国高质量发展的平台。

总体而言，粤港澳大湾区要承担的历史使命更倾向于综合性的制度改革，而不仅是单一经济层面的发展目标。因此，粤港澳大湾区要在探索全面实现制度现代化上有所作为，具体而言：一是经济层面的现代化不是真正的现代化，器物技术层面的现代化也不是真正的现代化，只有实现制度层面的现代化才是真正意义的现代化，这是推进现代化建设的应有内涵；二是形成引领性先进制度才能提升正面吸引力，制度的相融相合才能有助于实现和平统一，从而更好地完成祖国统一大业；三是参与国际治理体系重塑需要制度权

威，粤港澳大湾区的制度探索将可以向世界证明中国特色社会主义也可以实现现代化，从而更好地维护世界和平与促进共同发展。

二、粤港澳大湾区的发展定位

总体而言，粤港澳大湾区的发展定位，从如下几个不同的角度进行理解：一是发展目标。粤港澳大湾区的发展目标是要建立充满活力的实验区，因为目前在国际竞争中更重要的是城市群之间的竞争力，它的竞争力将直接决定所在国的竞争能力。二是科技创新能力，这是最核心的竞争力。大湾区将是国家未来高质量发展新的动力源和科技创新的重要策源地。《规划纲要》明确要求大湾区要建设成为国际科技创新中心，并提出推进“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊建设，尤其是深圳要在大湾区建设中更有使命、更有担当、更有作为。三是如何与“一带一路”互动。“一带一路”倡议是国家抓总的对外开放战略，大湾区在形成全面开放新格局方面也应有作为。四是政治层面的功能，尤其是探讨如何深度解决港澳问题。大湾区建设的首要使命，是丰富“一国两制”实践内涵，支持港澳融入国家发展大局，为港澳打开发展的物理空间和产业空间，为港澳同胞到内地发展提供更多机会，维持港澳长期繁荣稳定，充分彰显“一国两制”强大生命力，验证中国共产党强大的执政能力。五是回应民众关切，共建优质生活圈。这是大湾区共同关注的问题，因此也容易形成共识和合力。

具体而言，粤港澳大湾区的发展定位可以概况为如下几个方面：一是成为世界经济增长重要引擎，进一步提升和筑牢大湾区世界级金融、产业、航运和贸易中心以及全球重要的先进制造业和现代服务业基地、具有国际竞争力的现代产业先导区的地位；二是成为国际科技产业创新中心，涵盖全球科技创新中心、全球产业创新中心、国际高新科技产业重要策源地及其现代化国际化创新城市群；三是打造世界著名优质生活圈，包括国家绿色发展示范区、中国优质生活圈先行先试区以及“21世纪海上丝绸之路”生态文明样板；四是成为全球最具活力经济区，包括国际大都会经济区、世界级交通枢纽区、开放型经济新体制引领区及其内地与港澳

合作示范区；五是打造成为世界文明交流互鉴高地，将大湾区建设成为中华文明输出重要窗口、传统文化勃兴发展基地及亚太国际交往中心。

三、将深圳建设成为大湾区探索制度性开放的压力测试区

大湾区的历史使命，需要进行制度性开放。制度性开放，因涉及政治、文化、经济、社会等若干层面，事关重大，容不得闪失，既要速度，也要步稳，所以需要进行压力测试。制度性开放是综合性、引领性的，一般从社会认可度高的经济层面先进行，再带动其他领域，因此制度开发应选择渐进的路径，设定具体区域进行先期试验。深圳建设中国特色社会主义先行示范区，最具有制度现代化的优势，有条件在大湾区内承担起制度探索的重担。

深圳建设中国特色社会主义先行示范区的政策亮点，最重要的是通过采用综合授权方式，打开深圳未来长足发展空间。深圳前期的发展是摸着石头过河，没有太多束缚，但今后面临的挑战将会更多，尤其是当改革进入深水区，爬坡过坎、滚石上山，面临的都是体制机制的束缚。这种情况下，必须打破壁垒，拓展改革空间，建立容错机制，保护基层改革热情。因此综合授权对于推动深圳在探索制度开放创新方面是最重要的，体现在三方面：

一是《意见》第五条，关于“加快构建现代产业体系”里提出，“要开展市场准入和监管体制机制改革试点，建立更具弹性的审慎包容监管制度”，这项政策说明中央的行政权力可能收缩，更多的会给地方以自由裁量权。二是《意见》第八条关于“全面提升民主法治建设水平”里提出，“允许深圳立足改革创新实践需要，根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定”，这意味着可以暂停或者终止部分法律和行政法规在深圳的适用，这将是灵活、很有效的一条政策。三是《意见》第十八条也明确，本《意见》提出的各项改革政策措施，凡涉及调整现行法律的，按法定程序向全国人大常委会提出相关议案，经授权或者决定后实施，这说明综合授权是依法依规的，深圳的改革是在法制框架下进行的。

四、深入探索机制创新，提升城市发展格局

未来大湾区要取得早期收获，有哪几步先手

棋，或者深圳落实《意见》时应该做什么？首先，建立容错机制，容错机制先行，为各级干部勇于改革创新提供制度保障；其次，建立人才特区，这是深圳的当务之急，虽然现在深圳建立了诺奖实验室、院士工作站，但还是缺乏顶尖人才，建议建立一个人才特区，创新引才用才机制，深圳在这方面必须先行一步；第三，与周边协同，建设科创中心；四是显著提升城市格局，现在深圳的科技创新在国际上有一定的知名度，但离成为一个全球标杆城市还有很长的距离要走。

为了更好地明确和提升城市发展格局，深圳需要在如下几方面进行一些有前瞻性的探索：

一是明确深圳到底是“一核多心”、“四轴三带”还是“多中心格局”？“一核”是不是就是福田、前海？在深中通道在建的背景下，向西发展还是向东发展？这些都需要明确。二是要提升国际化程度，吸引更多国际机构落地。三是要开通国际航线，加密与国际的联系。现在深圳的航线与香港相比显得太少，而且大多是短距离的国际航线，长距离的国际航线都在香港。四是要举办大型国际赛事活动、重大主场外交活动，提升城市美誉度和国际范儿。五是借鉴港澳及国外城市的成功经验，在提升治理机制方面做出一些尝试，譬如在义工培育、第三主体建设等方面进行探索。六是从文化的角度提升深圳的软实力。深圳建立之初就是经济特区，比较缺少文化这类基础元素，因此后续深圳发展应该在文化设施、文化活动、城市特质方面做一些提升。譬如，可以突出城市地域文化特点，培育出更多的“深圳质量”“深圳标准”“深圳设计”“深圳品牌”；大力发展时尚文化，将“时尚+”上升到“互联网+”的高度，用它来推动传统产业提质转型；大力发展文化数字和创意文化产业。

五、携手打造大湾区科技创新中心

目前全国有三个科技创新中心，北京全国科技创新中心、上海具有全球影响力的科技创新中心和大湾区的国际科技创新中心。三个科技创新中心的定位是不同的，其中北京、上海的科技创新中心更多的是在创新链的前端，倾向于0到1的基础研究、1-10的应用基础研究。而大湾区的科技创新中心更多布置于创新链的后端，基于大

湾区有良好的企业科研投入环境，因此更重要的是进行成果转化，要做好产业创新、协同创新。据统计，大湾区整个科创、研发投入，有76%来自民营企业，这是大湾区科技创新的重要条件。深圳如何携手打造大湾区科技创新中心，重点需要在如下几个方面开展：

一是科技创新。大湾区要以科技创新走廊建设为核心，建设一批世界一流的重大科技基础设施集群、前沿的科学交叉研究平台、一流大学和一流科研院所。全国现在有四个综合性国家科学中心，北京怀柔、上海张江、安徽合肥，大湾区是第四个，是以深圳为主体，布局第四个综合性国家科学中心。深圳的科技创新平台首先是落马洲，其次是西丽国际科教城以及光明城，未来将协同松山湖、港澳协同创新。二是产业创新。建议要在产业园区里超强布局未来产业研发体系，建设高水平的产业创新平台。大湾区具有世界级电子信息产业集群，有智能终端，具有做成国家产业创新中心的基础。三是科技体系创新。大湾区要致力于促进创新要素自由流动，推动港澳全面流动创新体系，譬如粤港澳地区可以跨境申请科研资金、互设科研平台、允许科研器材自由流动。

六、全力打造健康湾区，推动粤港澳三地的医疗合作

深圳可以基于粤港澳大湾区的框架，充分利用好《意见》的相关政策，打造健康湾区，发挥港澳在医疗方面的优势，密切粤港澳三地的医疗合作，实现“率先形成共建共治共享共同富裕的民生发展格局”的历史使命。

从具体操作层面来看，深圳可以建一个世界级诊疗中心，带动形成国际一流旅游目的地。像美国有国立综合癌症网络（简称NCCN）等，但目前国内缺少一个高水平聚集式的诊疗中心，不能满足人民群众对健康与美好生活的追求。据不完全统计，每年国内居民大约有1500亿美元用于海外消费，包括境外医疗。为此，建议可以参考香港的相关做法和经验，在大湾区框架下形成医疗突破，在粤港澳大湾区内可以使用包括免疫治疗、干细胞治疗以及经过FDA认证的药品。现在大湾区内已经有很好的技术储备，比如免疫细胞治疗，深圳可以充分

利用好先行示范区背景下的相关政策,尤其是采用包容审慎监管模式,对于生物医药行业、大健康行业采用包容审慎监管模式。这种免疫治疗、干细胞治疗、先进医疗技术应该在大湾区会有很好的发展。除了政策创新外,建议深圳还要设立一个平台,采用国际同步技术,采取同样的研发强度,保持生物医药领域与国际先进体的追赶态势,实现在技术领先方面与国际保持同步。

七、建设国际教育示范区,构建湾区大学系统

作为粤港澳大湾区的重要成员,香港在教育领域具有重要优势。深圳可以在粤港澳大湾区框架下,充分利用先行示范区的政策优势,在教育改革创新领域做出重要探索。为此,建议深圳教育领域作为粤港澳大湾区建设的优先领域,建设国际教育示范区。深圳建设国际教育示范区,其主要内容是将深圳作为国家教育对外开放的压力测试区。通过引进世界知名的教育资源,特别是香港资源,倒逼内地推进教育改革。香港有五所世界百强大学,有许多成立时间很短,像香港科技大学在1991年才成立,但取得很好的成就。几乎同时成立的东莞理工学院,虽然也发展得很好,但是相对而言还是存在较大差距。为此,内地的教育要进一步改革开放,加速与国际的交流与融合,剑桥大学在深圳落地的项目就是一个积极的举措。在国际教育示范区进程中,还可以推动境外高校在内地独立办学,先行发展民办国际化教育。此外,还可以在推动教育多元式合作方面做一些探索,譬如取消港澳教师到内地任职的限制,支持港澳随迁子女异地入学。

在构建国际教育示范区方面,建议在粤港澳大湾区框架下构建一个湾区大学系统。以美国为例,美国有加州大学系统、十大联盟等国际知名的大学系统,加州大学系统涵盖十所大学,其中八所世界百强,有包括伯克利劳伦斯实验室在内的六个国家实验室。据统计,加州大学系统每投入1美元会产生5.43亿美元的回报,加州有约1/3的工程师毕业于加州大学系统。粤港澳大湾区要在构建湾区大学系统方面做一些探索,推动中国版的博洛尼亚进程,譬如推动学分互认、师生流动、学术资源共享等,从而为湾区经济社会

发展培育源源不断的智力资源。

八、尝试建设全球海洋中心城市

《规划纲要》提出要大力发展海洋经济,并支持深圳建设全球海洋中心城市,这是新时代下赋予深圳的新的历史使命,也是国家对深圳海洋发展提出的新要求。从国家的战略高度来看,当前不仅要重视陆域大湾区的建设,更要重视海域大湾区的建设。大湾区本身就是支撑“一带一路”建设的战略支撑区,在中国从浅蓝走向深蓝、从陆权国家向海权国家转变、建设海洋强国的过程中,深圳作为大湾区的核心引擎之一,应有所担当,切实做好“蓝色文章”,以贯彻落实《规划纲要》为契机,加快全球海洋中心城市建设。

深圳的科技创新能力很强,但目前更多的是陆域科创能力。如何发挥深圳原有优势,“全面下海”,提高海工装备制造水平,大力发展海洋电子信息产业,强化海洋观测监测预报和防灾减灾能力,提升海洋资源开发利用水平等等都有待深圳更好地谋划和布局。

除此之外,深圳还要重视规则等制度型开放,当前可以借推进“一带一路”建设之机,将大湾区建设作为全球新大航海时代,中国积极参与国际海运体系规则重塑的一个切入口。深圳应携手港澳,在国际海事改革、海运机构改革、航运业金融机构建立、国际贸易规则改革、港口体系建设改革和航海船舶技术改革等方面做出一些探索。在这个过程中,深圳还应充分利用建设全球海洋中心城市的契机,加强与港澳的合作协同,在巩固提升香港金融中心、航运中心、贸易中心地位的同时,也实现深圳自我发展,为我国拓展蓝色空间,建设成为海洋强国做出更大的贡献。就制度探索功能来说,深圳建设全球海洋中心城市可以切入的点有三个:

一是与港澳、珠海、惠州等地联合,共同谋划推动形成一个海洋协同发展区,补足目前大湾区只有陆域发展平台而没有海域发展平台的短板,支撑蓝色大湾区建设。利用这个平台,既可以做产业的文章,也可以做协作的文章。香港的海域很小,它的“海洋经济基础领域创新研究优势”要转化,就需要空间。而澳门的海域同样很小。设计这个平台,

恰好可以支撑港澳海洋经济的发展。

二是积极探索建设国际游艇旅游自由港。《规划纲要》提出，“探索在合适区域建设国际游艇旅游自由港”。自由港是代表中国最高开放水平的发展平台。国家已经授权海南分阶段分步骤建设自贸港，近期不会再支持其他区域建设自贸港。但是，在大湾区规划里，考虑到港澳产业发展的需求，特别为行业类的自贸港留下了空间。这是针对单一行业的自由港政策，不同于海南建设的自由贸易港。深圳有很好的自然本底，有强烈的市场需求，临近的港澳有2万多艘游艇。通过建设国际游艇旅游自由港，深圳就可以争取到代表最高开放水平的发展平台。以游艇这个细分行业为突破口，可以推动粤港澳三地实现高水平融合开放，夯实自身作为国家高水平开放门户的地位，并为港澳的长远发展注入活力。深圳也可以借鉴上海的做法和经验，虽不冠以“自由港”名义，但可以在先行示范区背景下，学习上海允许人员从业自由、航运自由、资金流动自由等自由贸易港的政策，针对国际游艇自由港开始探索。建立相关配套政策支撑，比如如何安排人员进出、物品免税的机制，以及货物是否可以自由进出，是否实行抵税制等。

三是在支持香港港转型的过程中实现自身发展。香港港要实现从吨位大港向价值大港的转变，就需要在航运产业链上向高端发展。在这个过程中，深圳要做好支撑配套，巩固和提升香港国际航运中心的地位，要携手开展国际船舶登记业务创新和航运金融创新，在方便旗船回归登记、海事仲裁、船舶保险、船舶租赁、航运设计和船舶再制造等方面，深圳要积极提供空间、平台、资源等支撑，在与香港相互支撑中实现全球海洋中心城市的定位。

九、推进深圳“时尚+”国际时尚之都建设

纵观伦敦、纽约、东京、巴黎、米兰这五个全球时尚之都，会发现时尚是一个城市的灵魂，贯穿生产生活各个方面，具有“内化于心、外化于形”的特征，时尚设计不只是艺术设计，还包括工业设计、建筑设计等领域，譬如米兰不仅仅设计衣服，也有很强的工业设计能力，宝马、苹果都在米兰有专门的设计机构。

深圳在时尚领域有很好的基础。如深圳的钟表、女装、工业设计分别占全国的70%、60%、60%的市场份额，拥有1.5万名服装设计师、13.9万工业设计和从业人员。2008年，深圳加入了联合国教科文卫组织的全球创意城市网络，被誉为“全球设计之都”。但深圳要成为现代化创新城市 and 全球标杆城市，就要在城市特质上进行提升，建议深圳成立一个“中国时尚经济研究院”，以它为平台整合各种高端资源。目前国内还没有这种平台，深圳要在引领未来产业方面走在前列，时尚不仅仅是衣服、鞋帽，像生产、生活方式、轻工业、重工业、科技产业等都需要时尚设计，以此为抓手和平台，推进深圳国际时尚之都建设，通过发展工业设计，推动传统产业向时尚转型，向新潮转型，向引领消费转型。

此外，为弥补深圳本土高校等人才培养资源不足的问题，建议可以引进像米兰理工、伦敦圣马丁设计学院、东京艺术大学以及国内的北京服装学院等工艺设计学院或创新创意学院，也可以组织时装展示、品牌发布，把深圳作为国际时尚人才的培育高地。要像“互联网+”一样发展“时尚+”，推动传统产业升级，推动产业再造，为传统产业注入时尚元素。

参考文献：

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[M]. 北京：人民出版社，2018.
- [2] 中共中央国务院. 粤港澳大湾区发展规划纲要[M]. 北京：人民出版社，2019.
- [3] 中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见[M]. 北京：人民出版社，2019.

作者：王福强，中国国际经济交流中心产业规划部部长、研究员

整理和编辑：毛军吉