

粤港澳大湾区产业政策协同研究

——基于政策文本的实证分析

赵祥 李方

摘要：文章基于发展战略、政策工具和区际公共品三个维度的研究发现：粤港澳大湾区内已初步形成了差异化分工、互补协作的产业发展格局，但各市均对高新技术产业具有较强的战略偏好，而对传统产业的政策关注度不够；各地产业政策工具趋同现象较为突出，对需求端政策工具的运用不足；核心城市对外合作的意愿弱于中小城市，各地普遍倾向于选择经济技术梯度更高的大城市作为合作对象，而经济技术梯度相似地区之间的合作意愿不强。基于上述发现，文章提出了相关政策建议，进一步优化地方产业政策体系，提高各地区产业政策的协同水平。

关键词：粤港澳大湾区；发展战略；政策工具；区际公共品

中图分类号：F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2024)01-0081-09

一、引言

进入新时代以来，在党中央日益强调区域一体化发展的大背景下，区域政策协同的重要性日益凸显，但目前对我国区域发展的政策协同研究仍不够。现有文献对区域政策协同的理论维度、要素组成与运行机制缺乏深入的探讨。近期随着现代数据挖掘技术的广泛运用，越来越多的学者开始利用词频与共词分析、LDA模型等方法进行政策文本分析，在突破人工编码与评分局限性的基础上扩大研究样本规模，提高政策分析的客观性与科学性^[1-6]。鉴于此，本文拟构建一个统一的分析框架探讨区域产业政策协同的理论机制与实

现路径，并以粤港澳大湾区城市群为样本，利用数据挖掘、社会网络分析、共词分析等方法进行文本分析，阐明我国各级地方政府推动产业政策协同的逻辑机理、实践路径与约束因素，并在此基础上提出相关政策建议。

二、区域产业政策协同的分析框架

协同是指一个系统内部各部分之间有序组合，和谐共振，进而使得系统收益大于各部分收益之和的整体效应^[7]。区域产业政策协同有助于推动形成优势互补、高质量发展的经济布局，提升区域总体经济发展效率，对新时代我国经济高质量发展具有十分重要的意义。理论上讲，区域产业

基金项目：国家社科基金项目“城市群产业协同集聚与中国特色社会主义先行示范区建设研究”（20BJL107）；广东省社科规划2023年度重大项目“一体推进教育强省、科技创新强省、人才强省建设，在实现高水平科技自立自强上取得新突破研究”（GD23ZD05）；中共广东省党校（广东行政学院）系统重大委托课题“广东建设具有国际竞争力的现代化产业体系研究”（XYZDWT202302）。

政策协同主要包括发展战略协同、政策工具协同和区际公共品^①合作三方面内容，这三维要素共振联动、高效运转，有助于形成政策合力，一同推动我国区域产业分工协作网络的形成。

（一）发展战略协同

地方政府产业政策协同首先体现在产业发展战略的协同上。产业发展战略是各地区在党中央集中统一领导下，从本地区资源禀赋与市场环境出发所制定实施的中长期产业发展规划。它的主要功能是明确特定时期本地区产业发展的目标定位、重点领域与重点任务等，从而为本地区中长期产业发展提供基本的战略指引。一个地区产业发展的战略意图通常会在本地区党的代表大会报告，五年计划（规划）以及产业专项规划等政策文本中体现出来。

在产业发展战略中最重要的内容是确定本地区产业发展的目标定位，这涉及本地区重点产业领域与发展方向的选择。产业发展战略协同意味着各地区要根据各自的综合比较优势科学地进行重点产业选择与定位，形成差异化的区域产业专业化分工格局，并在此基础上进行高效的产业协作。不同地区在特定时期要素禀赋条件是不一样的，因而在产业发展上具有不同的比较优势，而比较优势差异是不同地区产业差异化分工的基础。因此，各地区应从各自的比较优势出发选择主导产业和重点发展领域，并在此基础上形成差异化分工、互补协作的区域产业发展格局，这样才能提高区域整体产业发展效率。但是，在我国经济高速增长阶段，出于对传统政绩目标和财政利益的追求，各地均把扩大本地经济开发规模作为重要的政策导向，力图通过加大工业化与城市化开发力度实现了本地区经济快速增长。因此，各地区纷纷相互复制招商引资、园区开发和城市扩建等较为粗放的经济方式，普遍倾向于发展高税收、高资本投入的行业，导致各地区重点产业定位在一定程度上偏离了自身的比较优势，其结果就是区域产业发展定位雷同与重复建设，阻碍了区域专业化

分工，降低了区域整体产业发展效率。因此，在转入高质量发展阶段后，要扭转上述同质化竞争的区域发展导向，促使各地区从自身的比较优势出发确定重点产业领域，加强产业发展战略协同，推动形成差异化分工协作的区域产业发展格局。

（二）政策工具协同

政策工具是为了保证本地区产业发展战略的有效实施，各级地方政府所制定实施的一系列政策举措，具体包括在金融、财税、投资、就业、人才、土地和生态环保等方面的一系列支持性或限制性政策工具组合。政策工具的主要功能就是服务于本地区产业发展战略，引导稀缺的要素资源向本地区重点发展的领域流动与聚集，提高公共产品的供给水平并对产业发展的负外部性问题进行有效治理。政策工具一般通过以下四种途径发挥以上功能：（1）各地政府通过国有企业配置自己所掌握的资源要素，进行产业园区、技术平台和重要基础设施项目等建设，为本地区重点产业发展提供平台与载体支撑。（2）各地政府出台支持性与限制性政策举措，向市场释放关于特定行业或领域的支持性或限制性政策信号，影响市场主体在本地区开展相关生产经营活动的成本和收益，进而对市场主体和要素所有者的行为产生影响。（3）各地政府在重点产业领域特别是一些市场前景还不明朗、不确定性较高的战略性新兴产业领域进行先导性投资，推动形成新兴产业领域发展的市场示范效应，引导市场主体开展新兴领域投资活动。（4）各地政府加强市场监管，鼓励本地区企业、行业协会和其他各类行为主体之间的合作行为，以满足本地区产业发展的共性需求，解决产业发展过程中所存在的环境污染、恶性竞争与倾权等负外部性问题。

政策工具协同要求不同地方政府在制定实施相关产业政策措施的过程中要做到规则统一、相互衔接，这样才能保障各种要素资源能够在不同地区之间自由充分地流动，才能有效地发挥政策

^① 这里所说的公共品并非指严格意义上的、具有完全的非排他性和非竞争性使用的公共产品，还包括具有部分排他性和竞争性使用的产品，如产业载体、技术平台等。

对产业发展的正向促进效应，提升区域整体产业发展效率。然而，在现实中由于各地区产业政策规则不统一、不衔接等问题，地区之间仍然不同程度地存在阻碍要素资源流动的政策壁垒。其一，虽然在党中央的有力推动下，进入新时代以来我国各级地方政府关于区域协同发展的意识逐渐增强，但在本地区经济增长与财税收入目标的驱使下，各地区之间仍然进行着较为激烈的发展竞争。不同地方政府之间相互模仿复制产业政策举措，制定有利于本地区产业发展的竞争性优惠政策，一方面导致区域产业政策效果相互抵消，另一方面也诱使企业和其他要素所有者为了追逐政策优惠而不正常地流动，其结果反而降低了资源的空间配置效率。其二，为了强化本地区的发展优势，各地区所出台的产业政策可能存在互不兼容、规则不统一的情形，构成了阻碍要素资源流动的隐性壁垒，不利于优势互补、分工协作的产业协同发展格局的形成。

（三）区际公共品合作

区际公共品合作包括以下两方面内容：一是本地区与其他地区在基础设施、产业载体与技术平台建设及运营等方面进行合作；二是本地区与其他地区在环境治理、市场监管等方面进行合作。根据外溢性范围不同，国内部的公共品大致可以划分为两种类型：一是单一行政辖区内部的公共产品，主要满足本行政辖区内部居民、市场主体与其他社会主体对公共产品的需求。二是跨越两个以上不同或相同管理层级地区之间的公共品，可以满足不同地区居民、市场主体与其他社会主体对公共产品的需求。与单一行政辖区内部公共品不同，由于存在较强的外部性，跨区公共品通常会面临着更为严重的供给不足问题。受区域公共品外溢性影响的多个行政区通常具有更强的“搭便车”的冲动，即在尽可能少承担跨区公共品投入成本的同时，最大程度地分享跨区公共品的收益，当所有地方政府都作出这种追求本地利益最大化的“理性选择”时，就会形成跨区公共品供

给上的“囚徒困境”，导致跨区公共品供给严重不足。跨区公共品供给不足一方面导致不同地区间缺乏必要的集体行动，难以形成产业发展的合力，限制了地方合作所带来的资源互补效应的发挥；另一方面使得区域市场运行所需要的软硬基础设施支撑不足，提高了市场交易成本，降低了区域统一市场运行的效率。因此，在推进区域产业一体化发展过程中还需要通过必要的区际经济技术合作提高跨区公共品的联合供给水平。

三、粤港澳大湾区产业政策协同的实证分析

（一）研究对象、数据来源与研究方法

本文所使用的粤港澳大湾区各市政策文本数据主要来源于北大法宝网和各地方政府门户网站，并以互联网检索的媒体报道、第三方研究报告等资料作为补充。所有文本数据的时间跨度为2016年1月1日至2021年12月31日，共570份有效政策文本^①。首先，我们对哈工大停用词表、百度停用词表、四川大学机器智能实验室停用词库、中文停用词库进行去除、整理并融合为一个新的综合停用词库，共提取出523个地方产业发展关键词。其次，我们利用python软件jieba库导入关键词库与停用词库对政策文本进行分词分析，统计与关键词库中一致的关键词及其频数。根据关键词内涵的不同，我们将关键词库分为产业发展战略词库、产业政策工具词库两类，其中，产业发展战略词库中关键词的数量为253个，每个关键词代表1个细分产业领域，产业政策工具词库关键词的数量为270个，每个关键词代表1项具体的政策举措。根据《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》以及2022年公布的《广东省都市圈国土空间规划协调指引》两份文件的精神，在粤港澳大湾区城市群内部，珠三角9市又划分为广州都市圈、深圳都市圈和珠西都市圈三个空间单元。广州都市圈的空间范围包括广州市、佛山市全域，肇庆市的端州区、鼎湖区、高要区、四会市以及清远市的

^① 由于香港、澳门两个特别行政区的政策文本在制定实施与话语表述等方面与珠三角内地九市有很大的不同，并且两地产业政策文件数量明显偏少，为了保持研究的一致性，我们所选取的政策文本中不包含香港、澳门的政策文本。我们筛选的文本类型主要为地方法规、规划、通知、办法、实施细则、方案、计划以及意见等文件，排除了函、复函、公告与技术规范等文件。

清城区、清新区、佛冈县；深圳都市圈的空间范围包括深圳市（含深汕合作区）、东莞市全域以及惠州市的惠城区、惠阳区、惠东县、博罗县；珠西都市圈^①的空间范围包括珠海、中山、江门三市全域。本文将主要在以上三个都市圈空间尺度上进行地方产业政策协同的实证分析。

（二）产业发展战略协同水平分析

本文对珠三角地区9市的政策文本提取产业发展战略词库中的高频词汇，关键词在政策文本中出现的频次越高，意味着该地区政府越重视这一类细分行业的发展，该行业一般就是当地政府所选择的重点发展领域。如果各地区战略关键词重复度较高，意味着各地区所确定的重点发展行业较为雷同，各地区之间未能实现高效的专业化分工，其结果就是不同地区之间产业战略协同水平不高，存在较为严重的同质竞争与资源争夺问题。反之，如果各地区战略关键词重复度较低，则意味着各地区所确定的重点发展行业具有明显的差异，各地区之间有意地进行了专业化分工，不同地区之间产业战略协同水平较高。

广州、深圳两大核心城市之间产业战略协同水平分析。从表1可以看出，广州、深圳两大核心城市之间在重点产业定位上既有专业化分工，也有高水平协作，产业战略协同水平较高。深圳更聚焦于发展新一代电子信息产业的细分领域，除了新能源行业以外，其余九个细分领域几乎对新一代电子信息产业进行了全链条覆盖，涵盖了上游的工业软件与工业设计、中游的智能设备制造以及下游的数字化应用拓展等。其中，软件行业的政策关注度最高，词频数高达531；其次为5G、词频数为337；其他如集成电路、大数据、工业设计与工业互联网等细分行业也是深圳高度重视的行业，词频数均超过了200。相对而言，广州市所选择的重点行业领域则更为多元化，除了大数据、电子商务、人工智能、软件与集成电路等新一代电子信息细分行业以外，还高度关注新能源、航空航天、新能源汽车和新材料等行业。

同时，文化创意、商贸物流和商务服务等服务业在广州政策文本中出现的频率也很高，也是广州在政策上重点支持发展的领域。广州和深圳在重点产业定位上的差异与两市的要素禀赋条件和产业基础高度相关。深圳作为全国人均GDP和PCT专利授权量排名首位的城市，突出优势是具有充满活力的市场环境、高素质人力资本和良好的电子通讯产业基础，深圳专注于发展新一代电子信息产业可以充分地发挥上述优势。而广州城市综合服务和要素聚合能力突出，再加上历史悠久的岭南文化底蕴，决定了广州更加注重产业多样化均衡发展。

表1 广州、深圳前十大重点产业词频分析结果

序号	广州		深圳	
	关键词	词频	关键词	词频
1	大数据	595	软件	531
2	电子商务	550	5G	337
3	新能源	429	集成电路	287
4	航空	392	大数据	279
5	人工智能	381	工业设计	279
6	软件	282	工业互联网	216
7	新能源汽车	245	云计算	179
8	新材料	236	新能源	170
9	机器人	234	机器人	168
10	集成电路	213	人工智能	159

广州都市圈产业发展战略协同水平分析。佛山是传统的制造业大市，陶瓷、家电、建材等行业一直以来都是传统优势制造业。近年来佛山在加强传统优势产业发展的同时，积极实施相关多元化发展战略，在政策上鼓励发展与本地优势产业相关的新兴高技术行业。从表2可以看出，佛山所确定的前十大重点行业要么本来就是佛山的传统优势行业，要么是与佛山产业基础高度相关的先进制造和生产性服务领域。肇庆是相对欠发达的地区，其当前的政策重点是发挥自身资源优势，加快推进工业化进程。两市除了同样重视新一代电子信息、新能源、新材料等新兴高技术产业的发展以外，还高度关注陶瓷、家电等传统制造业发展。此外，值得注意的是，广东是数字经济大省，各地区均高度重视

^①“珠西”即珠江西岸的简称，长期以来珠江入海口形成了东、西两岸地区，珠海、中山、江门三市就位于珠江入海口的西岸，故此得名珠西都市圈。

数字产业发展，这一点在广州都市圈内部体现得尤为明显，广州与肇庆政策文本中词频最高的行业均为大数据行业，而佛山则为电子商务。

表2 广州都市圈前十大重点产业词频分析结果

序号	广州		佛山		肇庆	
	关键词	词频	关键词	词频	关键词	词频
1	大数据	595	电子商务	236	大数据	509
2	电子商务	550	机器人	87	陶瓷	195
3	新能源	429	工业互联网	85	电子商务	137
4	航空	392	智能制造	78	工业互联网	84
5	人工智能	381	新能源	65	智能制造	78
6	软件	282	大数据	61	新材料	57
7	新能源汽车	245	陶瓷	60	新能源	57
8	新材料	236	新材料	52	节能环保	53
9	机器人	234	家电	43	软件	48
10	集成电路	213	软件	35	新能源汽车	42

表3 深圳都市圈前十大重点产业词频分析结果

序号	深圳		东莞		惠州	
	关键词	词频	关键词	词频	关键词	词频
1	软件	531	智能制造	204	新能源	108
2	5G	337	文化产业	167	新能源汽车	102
3	集成电路	287	工业互联网	99	半导体	40
4	大数据	279	轨道交通	83	集成电路	28
5	工业设计	279	大数据	82	整车	28
6	工业互联网	216	新能源	61	新材料	19
7	云计算	179	机器人	58	软件	17
8	新能源	170	文化创意	54	动力电池	16
9	机器人	168	自动化	50	大数据	14
10	人工智能	159	电子商务	49	资源回收	14

深圳都市圈产业发展战略协同水平分析。深圳国土面积狭小，国土空间开发强度偏高，随着经济与人口集聚水平持续提高，深圳有意识地加强了与东莞、惠州之间的产业战略协同，积极推动产业链向两市延伸。深圳的产业外溢加快了东莞、惠州两市经济发展与产业转型升级的步伐。

“十三五”以来，深圳市企业外迁和投资新设企业数量快速增长。在外迁企业空间布局方面，受地理临近和区域一体化程度加深等因素的影响，东莞、惠州成为深圳市制造业企业外迁的主要承接地，尤其是计算机、电子信息和通讯设备行业中外迁企业的首选地主要是东莞和惠州。在深圳市产业溢出效应的影响下，东莞、惠州主动对接深圳的产业发展，与深圳形成了基于产业链上下游联系的分工格局。从表3的结果可以看出，东

莞日益重视发展先进制造与新一代信息技术行业。惠州虽然工业化水平相对较低，但近年来通过与深圳、东莞的产业融合，积极抢抓新兴高技术产业发展的机遇。此外，东莞、惠州两市重点产业选择也在一定程度上反映了二者产业基础上的差异。东莞政策关注度最高的行业为智能制造，词频数为204，这与其雄厚的制造业基础有关；而惠州政策关注度最高的行业为新能源，词频数为108，这与其拥有庞大的石油、液化气等能源产能有关，两市均力图在充分发挥自身优势的基础上实现产业的转型升级发展。

表4 珠西都市圈各市前十大重点产业词频分析结果

序号	江门		中山		珠海	
	关键词	词频	关键词	词频	关键词	词频
1	5G	156	工业互联网	187	航空	288
2	新能源	112	云计算	80	集成电路	264
3	文化产业	105	大数据	74	软件	263
4	工业互联网	86	电子商务	58	新能源	163
5	新能源汽车	77	智能制造	41	游艇	117
6	轨道交通	72	家电	32	新材料	113
7	电子商务	68	新一代信息技术	31	低碳	109
8	新材料	52	研发设计	27	芯片	83
9	工业设计	42	物联网	23	新能源汽车	77
10	节能环保	41	新材料	22	机器人	76

(4) 珠西都市圈产业发展战略协同水平分析。在珠西都市圈内，江门国土面积较大，发展空间广阔，拥有良好的自然生态资源禀赋，工业化发展水平相对较低，其重点产业定位呈现出较强的多样化特征。从表4的结果可以看出，江门所确定的重点产业涵盖了新一代信息技术（5G、工业互联网和电子商务）、绿色产业（新能源、节能环保）、现代服务业（文化产业、工业设计）、高端装备（轨道交通、新能源汽车）以及新材料等领域。中山作为珠西都市圈工业基础最好的地区，家电、五金、灯饰与家具等传统制造业发达，迫切需要推进工业转型升级发展。因此，中山聚焦强化本地区先进制造功能，高度重视新一代信息技术与传统产业的融合发展，所确定的十大重点产业领域，其中，工业互联网的政策关注度最高，词频高达187。近年来随着珠海航展的品牌效应持续扩大，珠海日益重视航空产业的发展，航空产

业词频数最高为 288。同时,新一代信息技术(集成电路、软件与芯片)、绿色产业(新能源、低碳)以及高端装备(新能源汽车、机器人)等新兴高技术行业也是珠海重点发展的领域。

综上,珠三角各市在产业发展战略上表现出较高的协同水平,基本形成了优势互补、分工协作的产业发展格局。但是,各地区在产业发展战略定位上均不同程度地存在偏好新兴高新技术产业倾向。由于具有较高的市场成长性和技术水平,新兴高新技术产业的生产效率高,规模经济效应明显,对地方的经济贡献较大,往往成为各地政府所偏爱的发展领域。各市产业战略高频词中绝大部分为新兴高技术行业的细分领域,而涉及纺织、服装、玩具、建材、家具以及塑料制品等珠三角优势传统制造业领域的高频关键词数量偏少。这可能意味着有的地区重点产业定位在一定程度上偏离了其综合比较优势,特别是那些经济发展相对滞后的中小城市,这些城市可能并不具备支撑高新技术产业发展的要素资源。各级地方政府对新兴高新技术产业的偏好在一定程度上导致区域产业发展战略同质化,阻碍了区域产业分工的深化,不利于粤港澳大湾区整体产业发展效率的提升。

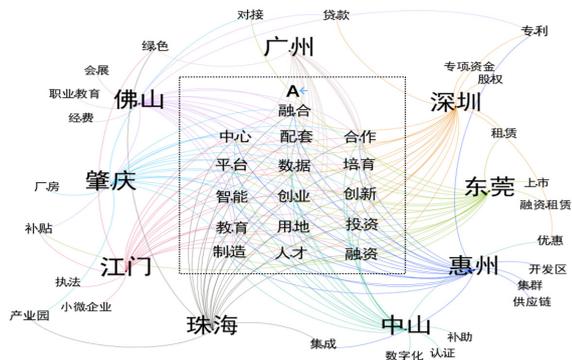
(三) 产业政策工具协同水平分析

基于产业政策工具词库,我们选取各市产业政策文本中词频数处于前 30 位的关键词构建各市产业政策工具高频词的关联矩阵,利用 Gepi 软件的可视化呈现功能绘制各市产业政策工具高频词的关联网络图(见下图),以此为基础分析各市在产业政策工具使用上的差异性与共性特征^①。

1. 各地区产业政策工具的差异化特征。从图 1 的边缘区可以看出,除了广州和珠海两市以外,其余各市在产业政策工具的使用上均表现出一定程度的个性化特征。第一,在广州都市圈内,佛山独有的政策工具高频词为会展、职业教育与经费。佛山近年来高度重视制造业与服务业融合发

展、人力资源质量和技术创新水平的提升,因此,在政策上侧重支持商贸会展与职业教育发展,加大对企业研发活动的经费支持等。肇庆独有的政策工具高频词为厂房。肇庆侧重通过政策手段发挥国土空间广阔的优势,大力推进产业园区、工业厂房等载体建设,降低企业的用地用房成本,强化本地区的经济吸引力。第二,在深圳都市圈内,深圳独有的政策工具高频词为股权、专项资金与租赁。深圳的突出优势是现代金融、科技创新和新兴产业的发展,特别是拥有深交所与较为完善的多层次资本市场体系的独特优势。这使得深圳侧重利用金融租赁、股权融资以及专项资金支持等金融政策工具,加强对市场主体创新创业活动的资金支持,并进而推动新兴高技术产业快速发展。东莞独有的政策工具高频词为上市与融资租赁。东莞希望能够利用好靠近深圳的区位优势,通过支持企业上市和扩大企业融资租赁等手段,加快培育一批先进制造业龙头企业。惠州独有的政策工具高频词为开发区、集群与供应链。惠州迫切希望打造与深圳、东莞一体化发展的产业链供应链,以此为基础促进本地化产业集群发展。为此,惠州在政策上较为注重对开发区、产业集群与供应链的支持,出台了一系列包含资金、用地与用工等优惠政策组合。第三,在珠西都市圈内,江门独有的政策工具高频词为执法与小微企业。近年来江门大力推进“放管服”改革,高度重视小微企业发展,为小微企业提供全方位支持。中山独有的政策工具高频词为补助、认证与数字化。中山是珠江西岸的制造业中心,五金、建材、家具、灯饰和小家电等传统制造业发达,市场主体以中小企业为主,产业转型升级发展的压力较大。为此,中山注重在企业数字化改造与技术服务体系建设等方面加大政策支持力度,通过企业数字化改造补贴、技术与产品认证和专利补助等手段推进传统制造业转型升级,促进本地产业结构优化。

^①由于关键词选取数量的多寡对于分析结果影响较大,为了尽可能减轻这种影响,我们分别选取了在各市政策文本中排名前 10、20、30、40 及 50 位的高频词汇进行了分析,经过专家讨论,我们最终确定选择各市政策文本中排名前 30 位的关键词构建各市产业政策工具高频词的关联矩阵,绘制各市产业政策工具高频词的关联网络图,并以此为基础对粤港澳大湾区各市产业政策工具的协同水平进行分析。



各市产业政策工具的关联网络图

注：①图中关键词为珠三角九市政策文本中词频数排在前30位的关键词；②图中边缘区各市未与其他市相连的射线所标注的关键词是该市所独有的政策工具关键词；③各市之间连线所标注的关键词是有关各市所共有的政策工具关键词。

2. 各地区产业政策工具的共性特征。上图中心A区域中的政策工具关键词是珠三角9市政策文本中所共有的高频词，根据这些关键词分析各市在产业政策工具使用上的共性特征：第一，各地区均十分重视对技术创新的政策支持，所涉及的政策工具高频词包括创新、创业、平台与中心。各市均十分注重运用技术创新政策来促进本地区重点产业发展，具体措施包括政府采购技术创新服务，实施技术攻关“揭榜挂帅”计划，布局建设技术研发、测试和应用功能型平台以及新型研发中心支持科技成果转化以及新兴产业领域创业活动等。第二，各地区均重视利用土地政策工具支持重点产业发展，所涉及的政策工具高频词为用地与制造。珠江三角洲地区经济密度与人口密度大，深圳、东莞等地区的土地开发强度已超过了所谓的“国际警戒线”^①水平，导致建设用地资源十分稀缺，对各市重点产业发展形成了较大的制约。为此，各地区均十分注重利用土地政策工具，扩大建设用地供给来源，优化土地要素配置，降低企业用地用房成本。具体措施包括允许集体经营性存量建设用地入市、土地指标向先进制造业倾斜、为重点产业项目用地出让提供底价优惠以

及扩大先进制造业用地的弹性供地规模等。第三，各地区均重视在投融资方面加强对重点产业的政策支持，所涉及的政策工具高频词为投资、融资与培育。具体政策措施包括融资抵押机制创新，加强企业融资担保体系建设，支持创业投资、风险投资等股权投资机构发展、设立新兴产业发展基金以及创新型中小企业培育等。第四，各地区均重视人才政策工具的使用，所涉及的政策工具高频词为人才、教育与配套。具体措施包括支持高等院校与职业院校发展，支持校企合作，为高层次引进人才提供优质的住房、医疗与子女就学等配套服务，支持香港、澳门专业人才本地执业等。第五，各地区均重视充分挖掘数据这一新型要素的生产力，所涉及的政策工具高频词为数据、智能与中心。粤港澳大湾区数字经济发展在全国处于领先水平，各地区在推进重点产业发展过程中均高度重视发挥数字经济优势，通过政策挖掘新型数据要素的生产力。具体措施包括加强数据要素获取与处理能力建设，提高数据要素共享水平，支持大数据中心建设，加快培育数据市场以及支持数据市场主体发展等。

粤港澳大湾区各市在政策工具选择上既存在一定的差异性，又具有较强的共性特征，但也存在以下两方面问题：第一，各地区个性化的政策工具比重相对较小。珠三角九市政策工具高频词高度重叠，而单个城市所独有的政策工具高频词数量明显偏少。这表明各市产业政策工具趋同的现象越来越明显，导致地区之间政策竞争趋于激烈。先发地区特别是中心大城市利用自身经济发达、财力雄厚与公共资源集中等优势，面向市场主体制定实施条件更为优惠的政策措施，从而形成自己的政策竞争优势。这一方面影响了城市体系内资源要素的分层流动，导致稀缺的要素资源进一步向优势地区集中，引发新的地区发展分化问题；另一方面各地区的政策竞争也助长了部分市场主体过分追逐政策优惠的行为，降低了公共政策资源的经济效应。第二，各地区均普遍侧重于采用供给端政策工具来推动本地区重点产业发展，

① 土地开发强度是指某个地区建设用地面积与其辖区土地总面积的比值，根据国际惯例，土地开发强度的警戒值为30%，超过该标准值，人类的生存环境就会受到影响。

而对需求端政策工具的运用则存在明显不足。除要素供给条件之外,市场需求也对一个地区的产业发展具有重要的影响,由最终产品需求与中间产品需求所构成的市场需求的规模、结构及其变化是地区产业发展的重要驱动力,因此,诸如收入分配、消费税优惠和消费补贴等需求端政策工具对地区产业发展也具有十分重要的影响,但目前珠三角各市对这些需求端政策工具还未给予足够的重视。

(四) 区际公共品合作水平分析

我们利用各市所出台的含有与其他城市进行合作内容的政策文本数量来衡量各市开展区际合作的政策倾向。若某市含有与其他城市进行合作内容的政策文本数量越多,说明该地区在政策上越重视与其他城市的经济技术合作。同时,由于各地区所颁布政策文本的绝对数量存在较大差异,我们使用含有与其他地区进行合作内容的政策文本占本地区所有政策文本的比重来表征各市推动区际合作的政策倾向性。珠三角各市均不同程度地表现出推进区际公共品合作的政策意向,各市含有区际合作内容的政策文本比重都在25%以上。为了打破自身发展条件限制,更好地吸纳外部资源为己所用,外围中小城市普遍表现出很强的对外合作意愿,区际合作政策文本比重处于相对较高的水平。而由于担心自身的高端要素资源外流,广州与深圳两大核心城市推进区际合作的政策意愿要弱于外围中小城市,二者区际合作政策文本的比重相对较低。

粤港澳大湾区各市在合作对象选择上表现出很大的地区倾向性差异:第一,各市均表现出较强的与香港进行合作的政策意向。作为全球重要的金融与贸易中心,香港在科技、人才、专业服务和国际市场联系上具有无可比拟的优势,珠三角各市均希望通过加强与香港的经济技术合作来充分利用香港的优势,为自身的经济发展服务。由于地理位置十分靠近香港,深圳都市圈内各市选择与香港进行合作的倾向度普遍较高,在广州都市圈内,广州、佛山选择与香港进行合作的倾向性较高,而可能受到空间距离较远与经济技术梯度差异较大等因素的影响,肇庆与选择香港合作的倾向性不强。在珠西都市圈内,各市经济与人口规模普遍较小且相互之间差距不大,缺乏能

够引领都市圈发展的核心城市,因此,各市均表现出与香港进行合作的强烈意愿。从政策文本的内容来看,各市选择与香港进行合作的内容主要包括与香港合作开拓国际市场、招商引资、为人才与资金流动提供便利以及进行产业载体建设等,这些合作内容无一不涉及香港的优势领域。第二,各市与澳门进行合作的政策意向差异较大。澳门经济虽然较为发达,但经济体量与人口规模相对较小,产业结构也较为单一,以博彩业及其相关服务业为主,因此,珠三角各市选择与澳门合作的意愿不如香港。由于在地理上与澳门较为接近,珠西都市圈内中山、珠海和江门均表现出较强的与澳门合作的政策意愿。第三,核心城市与外围城市相互之间的合作意愿呈现出明显的反差。广州与深圳两大核心城市在对外合作对象的选择上均倾向于经济技术发展水平更高的大城市,而其他外围中小城市的合作意愿不高。广州主要倾向与香港、深圳合作,深圳主要倾向与香港、澳门合作,外围中小城市却均显示出较强的与这两个核心城市合作的愿望。第四,外围中小城市之间的合作意愿均不强。佛山、肇庆、东莞、惠州、珠海、中山和江门在行政等级上均为地级市,虽然相互之间经济发展水平存在一定的差距,但在粤港澳大湾区城市群内均属于中小城市,它们在大湾区内部乃至全球城市体系中的节点位置和资源动员能力相差不大。因此,这7个城市之间进行合作的政策倾向性较低,相互之间合作倾向度均处于较低水平。

综上,珠三角各市普遍倾向于选择经济技术发展梯度更高的大城市作为跨区合作的对象,期望通过与具有明显优势的大城市合作来推动产业发展,而处于相近经济技术梯度的城市相互之间的合作意愿并不强。这表明粤港澳大湾区城市群内区际合作网络还处于发展的初级阶段:基于城市等级的纵向区际合作链条已初步形成,而同层级城市之间的横向合作链条则明显发育不足,城市群区际合作网络发展仍处于较低水平。这限制了跨区公共产品的供给水平,不利于粤港澳大湾区城市群市场环境质量的提升。

四、研究结论与政策建议

“十三五”以来粤港澳大湾区在产业政策协

同方面呈现以下几方面特点：第一，在产业发展战略上，各地区能够基于比较优势进行重点产业定位，城市群内差异化分工、互补协作的产业发展格局已基本形成。但各地区在重点产业定位上均表现出强烈的新兴高新技术产业偏好，而对传统产业的政策关注度不够，这可能在一定程度上意味着部分地区在重点产业选择上偏离了自身的比较优势。第二，在政策工具使用上，各地区独有的个性化政策工具比重明显偏低，产业政策工具趋同的现象突出。同时，各地区均普遍采用供给端政策工具来推动重点产业发展，而对需求端政策工具的运用不足，不利于充分发挥公共政策资源的经济效应。第三，在区际合作上，虽然各地区均对跨区合作表现出较强的政策意愿，但核心城市的区际合作意愿弱于外围中小城市。各地区普遍倾向于选择经济技术发展梯度更高的大城市作为跨区合作的对象，而经济技术发展梯度相似地区特别是中小城市之间的合作意愿不强。

未来有必要从以下几个方面入手进一步优化地方产业政策体系，提高各地区产业政策的协同水平：（1）完善地方发展规划协调机制。从城市群整体目标出发统筹各地区发展规划编制，明确各地区功能分工，促使各地区发展规划相互衔接、相互协调。（2）进一步推动城市群内各成员形成基于产业链细分功能的专业化分工协作与企业集聚发展的格局。充分发挥中心大城市多样化环境、集中的购买需求和高端要素集聚等优势，聚焦发展高附加值研发设计、品牌营销、总部管理与高端制造业环节。引导外围中小城市发挥专业化环境、生产设施齐全与低要素成本等优势，重点打造与大城市相配套的生产基地，加快推进产业的国内价值链（NVC）建设。（3）提高各地区产业政策工具的实施效果。根据区域整体发展目标，统筹产业空间布局，明确各地区产业发展的主要方向，避免“拼优惠”式的产业政策竞争。同时加强对产业政策工具实施效果的动态评估，根据市场环境与企业需求的变化及时调整相关政策举措。

（4）加强需求端政策工具的应用。加大收入分配制度改革力度，扩大中等收入群体规模，减少低收入群体所占比重，增加工资性收入在国民经济一次

分配中的比重，提高社会各阶层财产性收入水平，强化财政二次分配的收入调节机能。完善社会保障与公共服务供给体系，完善流动人口市民化、住房保障和基本公共服务均等化政策。（5）推进更具实质性的区际合作体制机制创新。以都市圈为主要空间载体完善跨地区产业合作、园区共建、财政收益共享与政绩联合考评机制，强化区际合作的内在激励与外在约束，打造区域发展利益共同体。

参考文献：

- [1] 刘亚亚，曲婉，冯海红. 中国大数据政策体系演化研究 [J]. 科研管理，2019，（5）.
- [2] 唐恒，何锦润，孙莹琳，赫英淇. 专利创造激励政策协同网络演化研究 [J]. 科学学与科学技术管理，2019，（9）.
- [3] 吴卫红，盛丽莹，唐方成，张爱美. 基于特征分析的制造业创新政策量化评价 [J]. 科学学研究，2020，（12）.
- [4] 郭丕斌，施涛，吴青龙. 基于R语言主题模型的光伏产业创新政策层级性特征分析 [J]. 科技进步与对策，2021，（2）.
- [5] 孔粒，吴越. 我国知识产权政策的宏观演变和央地耦合研究——基于文本分析方法 [J]. 复旦学报（自然科学版），2021，（2）.
- [6] 魏巍. “高位推动”模式下区域协同治理政策的时空演进——以2014—2019年京津冀协同发展的政策文本分析为例 [J]. 长白学刊，2021，（1）.
- [7] H. 哈肯著. 协同学导论 [M]. 张纪岳，郭治安. 译，江仁寿. 校，西安：西北大学科研处，1981.

作者：赵祥，中共广东省委党校管理学部主任、教授，广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员，国务院特殊津贴专家
李方，中国社会科学院大学应用经济学院博士研究生

责任编辑：钟晓媚