

# 《粤港澳大湾区发展规划纲要》解读与启示

彭芳梅

**摘要:** 2019年2月18日,党中央和国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《纲要》),引发公众热切关注和讨论。粤港澳大湾区建设是我国正在进行的“新尝试”和“新实践”,内容丰富、前景广阔。《纲要》对粤港澳大湾区的建设和发展进行全面、系统的规划,《纲要》总体谋篇高瞻远瞩、意义非常。在巨大的历史机遇面前,深圳应牢牢抓住深港合作,深化、强化合作,在更大开放格局下,谋求高质量发展。

**关键词:** 《粤港澳大湾区规划纲要》; 高质量; 开放发展

**中国分类号:** F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-5706(2019)02-0078-05

自2015年以来,党中央和国务院积极谋划、部署、推动粤港澳大湾区发展,2019年颁布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《纲要》),赋予了大湾区新的战略任务。《纲要》沿着两条主线布局谋篇,一是尝试推动对外开放新格局,二是推进“一国两制”事业发展。《纲要》将此描述为“新尝试”和“新实践”。深圳作为经济特区、全国经济中心城市、国家创新型城市,在“新尝试”和“新实践”中,更具谋高质量发展诉求,更具发展潜力,可谓大势所趋,势在必行。

## 一、《纲要》总体谋篇:高瞻远瞩,意义非凡

《纲要》共11章,第1、2章为总论,对大湾区发展基础、面临的机遇挑战、战略定位、发展原则、发展目标等方面展开描述。

### (一)深刻把握三大机遇,理性洞悉五大挑战

粤港澳大湾区的发展不仅仅是GDP方面的发展,还包括文化、社会、生态、对外开放、区域协调、基础设施建设等方面的建设和发展。抓住时代发展机遇,妥善应对严峻挑战,是推动粤港澳大湾区高质量开放发展的应有之义。

《纲要》从全球发展大局中,抓住全球化浪潮里新科技和新产业变革的机遇,便有可能拓展粤港澳大湾区发展的新空间;从抓住我国正在持续推进的供给侧改革,经济增长正在进行动能切换的机遇,便有可能为粤港澳大湾区高质量发展注入新活力;从把握深化改革的红利,治理体系和治理能力水平得到提升的机遇,便有可能为粤港澳大湾区融合发展提供新契机。

《纲要》理性阐释未来粤港澳大湾区可能面临的诸多挑战：一是当前大湾区内部存在产能过剩、供需矛盾等，内生经济增长乏力等问题；二是大湾区处于“一个国家、两种制度、三种货币体系、四个关税区”，高效便捷的要素流动局面尚未形成；三是大湾区内部差异较大，协同发展、协调发展并未形成；四是香港、澳门、珠三角9个城市各自存在某些问题，如香港经济持续增长难、澳门经济结构单一、珠三角9个城市市场经济发达程度不一等；五是大湾区发展面临空间、资源、能源、环境、人口红利等方面的紧约束。

（二）六大原则紧扣目标，五大战略定位相得益彰

《纲要》提出了建设粤港澳大湾区的六大原则，每一项原则对应一项清晰的目标。一是创新驱动，改革引领。创新驱动是为了实现大湾区的创新发展，成为富有国际竞争力的区域；改革深化，是为了释放改革红利，促进大湾区要素自由流动。二是协调发展，统筹兼顾。大湾区内部差异依然较大，政策、规划、空间布局、城乡发展等方面都需要统筹，在此原则引导下，增强大湾区发展的协调性、整体性。三是绿色发展，保护生态。世界知名湾区无一不是宜居宜业、环境优美的区域。尤其当前我国大力推进生态文明建设，大湾区的发展始终要践行绿色发展和生态保护，促进可持续发展。四是开放合作，互利共赢。无论是强化港澳与内地的合作，还是推动大湾区与全球的合作，大湾区的发展都是奔着互利共赢而去的。五是共享发展，改善民生。任何区域的发展最终都是为了让居民的获得感更充实、幸福感更有保障、安全感更可持续，而民生事业领域的发展与此息息相关。六是“一国两制”，依法办事。“一国两制”事业的新发展始终贯穿《纲要》全文，而所有领域的工作推进都必须崇尚法制，依法展开。

《纲要》对粤港澳大湾区的发展做了五大战略定位，每一个定位既有发展的现实条件，也赋予了战略任务和可期待的未来。一是充满活力的世界级城市群。富有活力的市场经济，蓬勃发展的产业，是建设粤港澳大湾区首先要把握的定位。“建成世界新兴产业、

先进制造业和现代服务业基地”，<sup>①</sup>这是建设世界级城市的首要支撑。二是具有全球影响力的国际科技创新中心。粤港澳大湾区当前最大的优势之一体现在大湾区内集聚有大量优质的科技创新资源。世界知名湾区如旧金山湾区、东京湾区、纽约湾区无不以创新闻名，尤其是旧金山湾区依靠强大的科技创新优势，近20年来成为全球经济版图上经久不息的亮点。粤港澳大湾区在现有优势基础上，顺势而为，有望占据全球科技创新的高地，建成全球新兴产业发展的重要策源地。三是“一带一路”建设的重要支撑。大湾区通过在更大开放格局下的发展，成为国际交通物流枢纽，国际文化交往中心。四是内地与港澳深度合作示范区。“新实践”中必然特别重视深化港澳与广东、与内地的合作，“新实践”取得新成就，必然会成为示范区。五是宜居宜业宜游的优质生活圈。大湾区内部的生产要素自由、畅通流动，最终体现在宜居宜业宜游，体现在建成美丽湾区。

（三）目标清晰可见，实施稳步有序

《纲要》对粤港澳大湾区的发展目标，作了清晰部署。到2022年，“国际一流湾区和世界级城市群框架基本形成”，到2035年“国际一流湾区全面建成”。“形成”和“建成”只有一字之别，内涵却大相径庭，从某种意义上说，“形成”是“建成”的坚实基础。到2022年，粤港澳大湾区的发展在协调格局、创新、产业体系、基础设施建设、社会建设、文化建设等方面都具备了良好的发展基础，是2035年全面建成国际一流湾区的良好开端、坚实基础。

## 二、《纲要》具体内容：内涵丰富，前景广阔

《纲要》第3-11章涉及空间、科技创新、基础设施、产业体系、生态、社会文化、参与“一带一路”、合作平台、规划实施等9大方面，明确共计约388条布局措施。内容丰富，各项措施有整体稳步推进的，也有落地立竿见影的，为推动粤港澳大湾区更高质量开放发展注入强力、打开空间。

（一）空间布局：统筹安排，科学合理

一般来说，区域经济发展模式有三种，即极点模式、点轴模式、网络模式。《纲要》第三章“空间布

<sup>①</sup> 引自中共中央国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，第二章第三节。

局”正是体现了这三种模式对大湾区发展的积极作用。《纲要》首先明确构建港深、广佛、澳珠强强联合的极点带动，然后依据各类交通轴带支撑，客观可行、科学合理。同时对大湾区内四大中心城市（香港、澳门、广州、深圳）、重要节点城市、特色城镇、城乡区域等都做了明确的统筹安排，旨在“构建结构科学、集约高效的大湾区发展格局”。<sup>①</sup>

（二）科技创新：软硬兼备，尤为重视创新环境

粤港澳大湾区创新驱动着力点之一是提升科技创新能力，占据全球科技创新的高低，着力点之二是提升科技成果转化能力，成为全球重要的新兴产业策源地。《纲要》围绕三大方面明确了43条措施。

一是构建开放型区域协同创新共同体，包括加强科技创新合作、加强基础设施能力建设、加强产学研深度融合，其中科技创新合作方面特别注重吸引香港的创新能力和支持香港的科技创新转化，也更有利于香港融入内地的发展。二是打造高水平科技创新载体和平台，这一部分内容是注重科技创新的硬件建设，力度之大前所未有的。三是优化区域创新环境，占据出台措施的一半，可见未来将特别注重优化粤港澳大湾区创新环境的优化，涉及的内容包括深化区域创新体制机制改革、促进科技成果转化、强化知识产权保护和运用等三大方面。

（三）基础设施建设：互联互通，支撑要素自由流动

粤港澳大湾区发展格局要呈现网络模式，必须要有内外联通的基础设施，从而支持要素的自由流动。当今世界要素自由流动程度最高的区域是欧盟，而欧盟的基础设施互联互通证实其要素自由流动最强有力的保障。《纲要》第五章部署推动基础设施互联互通，明确了53条措施，有整体导向、循序推进的，也有立刻实施、加快推进，分为四个方面。

一是构建现代化的综合交通运输体系，包括提升珠三角港口群国际竞争力、建设世界级机场群、畅通对外综合运输通道、构筑大湾区快速交通网络、提升客运输服务水平等5方面。二是优化提升信息基础设施，包括构建新一代信息基础设施、建成

智慧城市群、提升网络安全保障水平等3方面。三是建设能源安全保障体系，包括优化能源供应结构、强化能源储运体系等2大方面。特别值得注意的是，虽然能源安全保障体系看上去只明确了6条措施，实际上这部分内容更多，而且不是一蹴而就的，更需要稳步推进。四是强化水资源安全保障，包括完善水利基础设施和完善水利防灾减灾体系等两方面。

（四）现代产业体系：有的放矢，特别注重金融融合发展

粤港澳大湾区作为全国经济发展水平领先、产业体系完备的区域，科技创新要素集聚，因此《纲要》在第六章部署“构建具有国际竞争力的现代产业体系”，立足点是国际竞争力，出台了合计57条措施，分为四大方面。

一是加快发展先进制造业，包含增强制造业核心竞争力、建设具有国际竞争力的先进制造业基地，优化制造业布局，加快制造业结构调整等三方面。二是培育壮大战略性新兴产业。率先推动战略性新兴产业发展是粤港澳大湾区发展新兴产业的优势，未来继续大力发展战略性新兴产业也绝非偶然。三是加快发展现代服务。值得特别指出的是该33条措施中，有24条措施是针对金融领域。不难理解，香港作为全球金融中心，在引领粤港澳大湾区金融发展、金融深化方面具有实力，依托金融的融合发展，深化港澳与内地的融合发展，是推动大湾区建设的重要合作领域，所以出台更明细、更丰富的措施在所不辞。四是大力发展海洋经济。未来全球竞争的热点领域之一必然是围绕海洋展开，因此粤港澳大湾区应充分挖掘湾区临海优势，大力发展海洋经济。

（五）生态文明：全方位推进生态文明，建设美丽湾区

《纲要》第七章部署了推进大湾区的生态文明建设，出台了合计29条措施。党的十九大报告对加快我国生态文明体制改革，大力建设生态文明做了明确的部署，全国各地正在不遗余力落实。粤港澳大湾区经济发展水平更高，在生态文明建设方面更应取得示范性成果、模式、经验。《纲要》从

<sup>①</sup> 引自中共中央国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，第三章。

打造生态防护屏障、加强化境保护和治理、创新绿色低碳发展模式等三方面进行阐释布局。

(六) 宜居宜业宜游：打造优质生活圈，建设共享湾区

粤港澳大湾区的建设和发展，最终是要满足人民群众对美好生活的向往。《纲要》第八章部署了大湾区在教育高地、人文湾区、有闲旅游、就业创业、食品医疗安全、社会事业等领域合作，涉及内容多、范围广，供出台了合计 85 条措施，分为六大方面。

一是围绕教育合作和人才流动。尤其值得注意的是教育合作。大湾区内部的教育资源各具特色，香港知名高校多，生源略显不足，而内地居民对教育的需求一直是旺盛的，各地之间的合作空间广泛，《纲要》在合作办学、国际教育示范区建设、港澳青年到内地就读、培训基地建设、幼儿园合作办学、职业教育、师资认定与流动等方面均有明确导向或具体措施。二是共建人文湾区。世界知名湾区在人文特征、文化认同、价值认同等方面都呈现一致性，文化实力是软实力，对湾区发展具有“润物细无声”的作用。粤港澳大湾区地缘相近、文化同根，更具打造人文湾区的现实基础。《纲要》从塑造湾区精神、推动文化繁荣发展、加强粤港澳青少年交流、推动中外文化交流互鉴等方面展开部署。三是构筑休闲湾区。世界知名湾区大多成为全球旅游目的地，以其优美的生态环境、人文环境吸引大众。粤港澳大湾区位处海滨，自然风光秀丽，天然海滨美景，未来围绕休闲旅游，大有文章可做，循序渐进。四是拓展就业创业空间。就业是社会民生事业领域最重要的内容。教育合作、人才流动都是促进就业的保障。对于粤港澳大湾区就业而言，尤其需要关注青年的就业，尤其是港澳青年到内地就业渠道的畅通、政策导向、保障措施等的跟进，有利于推动港澳与内地的深化合作、推动港澳居民共享我国改革开放成果。五是塑造健康湾区。当前粤港澳大湾区代表全国经济发展水平较高的区域之一，居民对医疗卫生、食品安全等方面的关注更为显著。香港以优质医疗资源诸多、安全健康食品体系闻名，《纲要》明确积极鼓励和支持大湾区各地在医疗卫生领域的合作。与此同时加强食品和食用农产品安全领域的合作，提升大湾区内各地在食品安全监管水平、

方式、体系建设等方面的合作程度、拓展合作领域，共建健康湾区。六是促进社会保障和社会治理合作。民生事业的融合湾区，是打通湾区融合发展、提升湾区居民安全感、获得感、幸福感的最后一道“防线”。因此更值得期待。

(七) 共同参与“一带一路”建设：形成更大开放格局，共创高质量开放新优势

开放是当代世界经济取得巨大成绩的不二法宝。从某种程度上可以理解为，粤港澳大湾区的高质量开放发展，是我国开放发展的新版本。《纲要》第九章明确了粤港澳大湾区如何紧密合作，共同参与“一带一路”建设，出台了合计 40 条的措施，围绕打造具有全球竞争力的营商环境、提升市场一体化水平、携手扩大对外开放等三大方面展开。总体来看，在第九章中，《纲要》对“携手扩大对外开放”方面，更加注重发挥香港和澳门在开放发展方面的引领作用，尤其是在参与国际经济合作、开拓国际市场发面，港澳的优势明显，因此通过深化、强化粤港澳在对外开放方面的合作，更有利形成对外开放新格局。

(八) 共建三大合作平台：各有侧重，特色优势凸显

粤港澳三地合作基础厚实，在“新尝试”“新实践”中，深化合作的责任更重，将担负更大的试验示范作用，深度和广度更令人期待。《纲要》第十章就这三个合作发展平台专门明确如何推进，出台了合计 42 条措施，各合作发展平台依托区位优势、合作基础、现实条件等，呈现的特色、优势也各不相同。

一是对深圳前海深港现代服务业合作区进行优化和提升，包括强化前海合作发展的引擎作用、加强法律事务合作、建设国际化城市新中心等三个方面。可见前海未来发展的定位首先是合作发展的引擎，特别强调依托香港的法治体系和能力，成为更高标杆的国际化城市的新中心。二是对广州南沙粤港澳全面合作示范区进行全面打造，和其他两个合作发展平台最大的不同是特别强调建设金融服务重要平台，可见党中央和国务院对推动大湾区金融融合发展高度重视，同时还明确了广州南沙携手港澳建设更高水平的对外开放门户、创新发展示范区、打造优质生活圈。三是对珠海横琴粤港澳深度合作示范区进行持续推进，特别强调在珠海横琴加强与

澳门在民生事业领域内的合作，同时还包括建设粤港澳深度合作示范区、依托澳门携手加强对外开放合作。

#### （九）规划保障：特别强调防范化解风险

《纲要》的实施在相当一段时期内依赖各方共同努力，因此《纲要》第十一章就规划实施明确了12条措施，包括加强组织领导、推动重点工作、防范化解风险、扩大社会参与等四大方面。尤其值得关注的是强调防范化解风险。《纲要》第六章中对粤港澳大湾区的金融合作、深化、融合发展明确了24条措施，防控金融风险成为重中之重。与此同时，《纲要》第五章对加快基础设施互联互通明确了具体项目、抓手、规划等，还有其他涉及创新扶持、产业引导、社会民生建设、生态文明建设等等内容，都将涉及地方政府投入。因此，《纲要》同时强调广东省要严格落实科学预算，严格执行，防范地方融资风险等，体现了更高警觉和更前瞻的科学决策部署。

### 三、深圳谋更高质量发展的启示：抓住机遇，奋勇前进

在党中央的直接谋划、部署、推动下，粤港澳大湾区的建设和发展，是对外开放的新尝试，是“一国两制”事业的新实践，对深圳是又一次千载难逢的重大机遇。

抓住了机遇，才能有突破、有作为。粤港澳大湾区建设中，深圳首先要牢牢抓住深港合作这一主题，既能承担新时期的历史重任，又能谋求更开放更高质量的发展空间。纵观深圳发展历史，40年前，深圳充分发挥了毗邻香港的区位优势，抓住了内外发展的重大机遇，取得了举世瞩目的成绩。观察这段历史，深圳的发展与深港合作密不可分。如今在新的历史机遇面前，中央、广东省无不期待深圳在与香港的合作方面取得更大突破、更深融合。据有关统计报道，《纲要》中有38处明确点名深圳，其中13次点名前海深港现代服务业合作示范区，《纲要》明确要求深圳加快建设现代化国际化城市，建成具有世界影响力的创新创意之都，前海则要建设国际化城市新中心，<sup>①</sup>可见在粤港澳大湾区新尝试新实践中，深圳务必打好深

港合作这张牌，空间巨大，前景广阔。

当然粤港澳大湾区建设进程中，可能存在需要长期致力解决的问题，比如如何吸引社会资本或金融资本积极投入新产业、新经济、新业态，从而推动建成全球新兴产业策源地？大湾区各地政府管理能力是否足以支撑建设国际科技创新中心？如何提升国内外各位对粤港澳大湾区建设的参与性、认同感等？应对和解决这些问题，对深圳来说既是发展空间的拓展，也是发展质量的提升。在时代潮流中，顺势而为，奋勇前进，方是王道。

#### 参考文献：

- [1] 卢文彬. 湾区经济：探索与实践 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2018.
- [2] 谭刚. 深港携手引领粤港澳大湾区高质量建设 [J]. 特区实践与理论，2018，（6）.
- [3] 申勇. 构筑湾区经济引领的对外开放新格局 [J]. 上海行政学院学报，2018，（1）.
- [4] 吴思康. 深化深港合作 携手共创未来 [J]. 特区实践与理论，2018，（6）.
- [5] 彭芳梅. 粤港澳大湾区及周边城市经济空间联系与空间结构 [J]. 经济地理，2017，（17）.

作者：彭芳梅，中共深圳市委党校决策咨询部副教授、博士

责任编辑：钟晓娟

<sup>①</sup> 引自中共中央国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》。