

李立勋. 关于“粤港澳大湾区”的若干思考[J]. 热带地理, 2017, 37(6): 757-761.

LI Lixun. Thinking on the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area[J]. Tropical Geography, 2017, 37(6): 757-761.

关于“粤港澳大湾区”的若干思考

李立勋

(中山大学 地理科学与规划学院, 广州 510275)

摘要:就粤港澳大湾区及其发展规划提出若干观点: 1) 粤港澳大湾区概念的关键词是“粤港澳”, 而不是“大湾区”; 2) 粤港澳大湾区建设和粤港澳大湾区城市群发展规划的核心和实质, 是促进粤港澳合作的拓展和深化, 保障一国两制下香港、澳门的长期繁荣稳定, 帮助港澳融入国家发展大局, 提升粤港澳地区在国家经济发展和对外开放中的地位与功能; 3) 要在全球格局、国家战略中认识粤港澳大湾区的使命, 在引领中国发展新高度、连接中国和世界、引领改革与创新三方面凸显其角色; 4) 粤港澳合作要从优势互补走向优势整合、从各施所能走向协同争取、从各有精彩走向共同缔造。

关键词: 粤港澳大湾区; 粤港澳合作; 区域使命; 发展规划

中图分类号: F299.2

文献标志码: A

文章编号: 1001-5221(2017)06-0757-05

DOI: 10.13284/j.cnki.rddl.003008

1 当前的“湾区”热

当前中国有两个火热的区域概念(或称规划概念), 一是雄安新区, 二是粤港澳大湾区。雄安新区是一个被誉为“千年大计、国家大事”的历史性战略新区, 全国人民对其充满憧憬、想象和期待。粤港澳大湾区则是一个已经成型的经济区域, 改革开放30多年来, 它一直是中国地区发展的明星和全球瞩目的成长地区, 按照规划界的术语, 它叫“存量地区”, 在“大湾区”这样的新概念之下, 这样一个存量地区又可能会带给我们哪些新的惊喜呢?

自从2017年3月李克强总理在十二届全国人大五次会议上的政府工作报告中提出“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”以来, 粤港澳大湾区及其发展规划已经引起政府、学界、企业界、社会各界的广泛关注和热烈讨论, 关注的重点主要包括以下3个方面:

1) “湾区”的概念。各行各业的专家从地理区位、空间形态、经济特征、国际连接等多维视角, 对“湾区”概念进行了或感性或理性的解读。专家们认为: 当今世界发展条件最好、竞争力最强的城

市群, 都集中在沿海地区, 东京湾区、纽约湾区、旧金山湾区是世界公认的三大湾区, 而粤港澳将成为继其后的世界第四大湾区; 专家们还指出: 湾区城市一般都是区域创新的引领者, 最典型的代表就是旧金山湾区和硅谷, 所以湾区不仅是带动全球经济发展的重要增长极, 更是引领科技创新的领头羊。

2) “湾区”的机遇。媒体、学界、政府、企业都在关注“大湾区有什么机会”“我们在大湾区的角色”“我们应该怎么办”。反应最快的是企业, 股市、楼市迅速涌现一批“湾区”概念股或概念板块; 地方政府、专家学者、相关智库也毫不落后, 所以现在珠三角几乎所有城市、行业和企业在做研究报告和发展规划时, 都会把大湾区规划作为重要的背景和机遇、定位的依据和基准。

3) “湾区”的格局。从网络开始, 到传统纸媒、各种论坛、学术会议、智库报告, 陆续出现不少关于粤港澳大湾区发展格局的构思。这些构思, 有些是出于专业人士长期的研究积累(范钟铭, 2017), 也有很多是来自民间人士敏锐的观察思考和指点江山、参与城市发展的热情。其中一个核心的话题是“谁是粤港澳大湾区的龙头”, 成功挑起人们对于香

收稿日期: 2017-10-10; 修回日期: 2017-10-23

基金项目: 国家科技支撑计划项目(2015BAK11B02)

作者简介: 李立勋(1963—), 男, 江西玉山人, 教授, 博士, 研究方向为城市与区域规划, 珠三角城市与区域发展, (E-mail) eesllx@mail.sysu.edu.cn.

港、广州、深圳“三城记”的浓浓兴趣和种种想象。

“湾区”迅速成为热词,一时间广东几乎所有的滨海地区都开始被冠以“湾区”的称谓,有学者开始提出打造杭州湾大湾区等新的区域构思,专家们还提出了“湾区经济”的概念,认为这是一种特定的空间经济形态,具有许多不同于其他经济空间形态的崭新特征。湾区概念有时甚至都有点被“神话”,似乎某个区域只要一叫“湾区”,就马上脱胎换骨、全然不同。如有学者写道:“(珠三角)从‘地区’变成‘湾区’,只有一字之差,内涵却大有不同”,并总结说:“过去的三角洲,在内涵上更强调对内辐射、带动腹地发展,湾区更强调对外链接,抢占全球战略、产业链的制高点”(贺林平,2017)。这种解读似乎有点过度,珠三角什么时候不是对外开放的典型代表?

2 “粤港澳”才是关键词

“湾区”的提法,不仅新颖、时尚,而且有很多意义和题材可以挖掘,确实值得关注和宣扬。但“湾区”是否就是“粤港澳大湾区”这个概念中最主要、最核心、最实质的内容呢?

实际上,我国沿海地区,从北到南的辽中南、京津冀、山东半岛、长三角、闽三角、北部湾,哪里不可以说是湾区?

在我看来,真正特殊和重要的,是“粤港澳”三字,它不仅仅是一个地方名称、一个区域范围界定,更是具有长三角、京津冀等其他城市群(城市一区域)所不具备的一些特别属性:

第一,粤港澳大湾区是一个特殊的区域。粤、港、澳三地地域相连,文化同源,一直是一个密切联系的区域;但它又是一个跨制度的区域,简单来说就是一国、两制、三个关税区,三地政治制度、法律体系、行政体系都不一样。所以其他区域讲协同发展、区域协调,跟粤港澳大湾区讲这个事情,其意义和机制是不一样的,甚至连表达方式可能都不是用同一个词。

第二,这个区域近30多年来发展的主要机制,是在全球化和中国改革开放的大背景下,粤港澳三地合作的迅速发展,由此推进了珠三角的快速工业化和城市化,也推动了香港和澳门的经济转型及其在全球经济中的角色转换,从而使得整个地区成为世界瞩目并在全国具有重要地位。粤港澳之间的关系,是使得这个地区30多年来成为中国最核心区域的一个主要机制,未来该区域的发展,无论是机制、

路径,还是瓶颈、挑战,都会在这里聚焦。

第三,这个区域不仅是中国的三大经济核心区之一,是中国改革开放的先行者和引领者,是中国和世界联接的最主要的枢纽,更特别的是,她在一国两制、祖国统一和港澳长期繁荣稳定的历史使命中承担特定的角色,这是粤港澳大湾区和其他城市群最重要的区别。实际上,李克强总理在政府工作报告中提到编制粤港澳大湾区城市群发展规划以及国家十三五规划纲要等多个国家层面的文件提及粤港澳大湾区这个概念时,都不是在发展格局、区域发展的标题下,而是放在了“一国两制、港澳的长期繁荣稳定”的内容项下。2017-07-21,在香港回归20周年庆典上,习近平总书记亲自见证国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府共同签署《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》,正是粤港澳大湾区这一特殊角色的充分体现。

所以,重要的不是“湾区”,而是“粤港澳”。粤港澳三地合作关系的拓展和深化,一国两制下香港、澳门的长期繁荣稳定,支持香港、澳门融入国家发展大局,提升粤港澳地区在国家经济发展和对外开放中的地位与功能,这才是粤港澳大湾区建设和粤港澳大湾区城市群发展规划的核心与实质。

3 粤港澳合作是这个区域发展的主旋律

1978年中国的改革开放,开启了粤港澳合作发展的蜜月期。其最基本的表现是:1)在生产上,从港资北上以“三来一补”形式构建与珠三角的“前店后厂”分工格局发端,逐渐拓展到CEPA框架下的服务贸易和生产性服务业的跨境合作,进而演进到“自贸试验区”和“推进粤港澳服务贸易自由化”,结果是香港成为珠三角制造业全球供应链的管理中心和全球性的金融中心、贸易中心、航运中心,而珠三角成为世界工厂、全球制造业基地、全国经济增长的重要引擎。2)在生活上,回归后港澳居民到珠三角的跨境消费、度假、定居、养老等经济和社会联系明显加强,而珠三角居民赴港旅游、消费也大幅增加,跨境人员流动日益密切,香港—深圳边境的口岸成为全球最繁忙的口岸。3)在空间上,特区建设造就了深圳奇迹,穗—莞—深—港这条全球关注的发展走廊迅速崛起,整个区域形成规模巨大的“城市集聚区”“大都市带”或者“巨型城市区域”,成为全球学术界和企业界竞相关注的焦点。早在1996年, Castells就在其著作中提到:“我将讨论

一个正在成型的巨型城市(mega-city),……它即将成为21世纪卓越的工业、商业与文化中心:香港—深圳—广州—珠江三角洲—澳门—珠海都会区域体系”(Castells, 1996),他提到的就是现在被称为粤港澳大湾区的这个区域。

2017-07-21,国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府共同签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》,明确了“全面准确贯彻‘一国两制’方针,完善创新合作机制,建立互利共赢合作关系,共同推进粤港澳大湾区建设”的合作宗旨,提出了推进基础设施互联互通、进一步提升市场一体化水平、打造国际科技创新中心、构建协同发展现代产业体系、共建宜居宜业宜游的优质生活圈、培育国际合作新优势、支持重大合作平台建设等七大重点合作领域。

在这样的系统框架下,个人认为尤其值得引导的是:1)从跨地经贸合作走向区域协同创新。整合全域的产业基础、创新要素,特别是发挥香港、广州(广佛)、深圳(深莞)3个核心城市在科技研发、高技术产业、创新型金融、开放生态等方面的优势,激发地方创新活力,争取国家政策支持,统筹利用全球创新资源,重点推进科技—产业—金融的深度融合,携手共建“粤港(穗深港)科技创新走廊”,打造具有全球影响的创新中心和“中国硅谷”。2)从组织跨地产业链走向共建优质生活圈。将合作延展至社会民生领域,在“一国两制”方针政策指导下加强粤港澳教育、文化、医疗卫生、人力资源、社会保障、社会治理等方面的跨区域合作,加强跨区域流域水资源水环境保护和大气污染综合治理,健全生态环境协同保护和治理机制,共建宜居宜业宜游的优质湾区生态。3)从事项性合作走向构建要素流动的统一市场。进一步落实内地与香港、澳门《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)及其系列协议,加大自贸试验区创新力度,着力解决“大门开小门不开”“专业标准与规制不兼容”“人才进得来留不住”等具体问题,促进要素便捷流动,打造具有全球竞争力的营商环境。

4 在国家战略、全球格局中明确区域使命

回顾过去,粤港澳地区成为中国经济增长的引擎、改革开放的先锋、连接世界的枢纽,并因此成为全球规模最大的城市区域(city-region)之一。面

向未来,粤港澳要在新的全球背景下,在国家发展大局中明确区域使命,重点要在以下方面凸显角色:

一是引领发展新高度。过去30多年的发展,中国以速度和规模著称于世,珠三角是中国速度和中国规模的典型代表。面向未来,中国要提升在全球发展中的地位、能力、影响,需要从发展的规模、速度走向发展的品质、高度,实现**创新型经济、高品质生活、可持续生态**的完美统一,粤港澳和长三角、京津冀要成为引领这种转变的核心区域。为此,在经济方面要注重集聚高端要素、占领产业链高端、实现创新驱动,强化全球资源配置能力,成为新经济发展策源地;在生活方面要优化住房结构、完善公共服务、培育区域文化、提升空间品质;在生态方面要践行低碳发展方式、维护生态安全格局、注重环境保护和生态保育、推进环境治理和生态修复。

二是连接中国和世界。这是在漫长的历史发展中,粤港澳在全国的发展格局中始终担当的重要角色、特殊角色。历史上,广州是中国2 000多年来一直长盛不衰的国际贸易中心,香港和澳门则先后成为国际性的贸易口岸。1978年以来,中国开始走向世界,粤港澳成为国家对外开放的窗口、连接世界的枢纽。面向未来,粤港澳要在国家以“一带一路”倡议为核心的全球战略中明确使命、勇于担当,携手推进与“一带一路”沿线国家的互联互通和便利往来,强化国家性战略通道和国家门户功能,打造中国引领新一轮经济全球化的重要空间载体,提升在国家全方位开放中的引领作用。

三是引领改革与创新。珠三角是中国改革开放的先行者、试验区,并由此获得发展的机遇和动力、创造出举世瞩目的经济增长和城市化奇迹。面向未来,粤港澳大湾区要在双向开放和参与全球治理、构建高标准贸易投资规则、建立与国际接轨的开放型经济新体制、构建内地与港澳的深度合作机制、帮助香港澳门融入国家发展体系、“一国两制”下的区域治理新模式以及创新驱动与经济转型、社会包容与文化建设、宜居生活与生态品质、市场体制与资源配置等方面继续积极探索、引领改革与创新。

5 走向优势整合、协同争取、共同缔造

《粤港澳大湾区城市群发展规划》正在研究编制中。关于这个区域,以前有许多学术研究(Sit et al., 1997; Yang C., 2006; 徐江, 2008; 杨春, 2008; 陈德宁 等, 2010; 陈广汉, 2013; 谭刚 等, 2017)、政策制定,也有专项行动计划和实质性行动,粤、

港、澳各自的规划也往往将粤港澳合作视为重要的背景和导向,三地政府甚至还联合开展过跨境的规划研究——《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》,但从来没有对于粤港澳区域整体的“发展规划”。规划,才是新的东西;对这样一个特殊的跨界区域由政府组织做统筹规划,这才是实质的意义所在。

《规划》由总理宣布,国家发改委组织,国家级研究队伍具体研究编制,因此被人们视为国家战略、国家级规划。为何如此重视?一是该区域的重要性:在国家经济发展和统一大业中的重要功能、重要地位,兼具经济意义和政治意义;二是该区域的特殊性:一国两制、三个关税区,跨体制的区域关系,核心问题需要上升到国家的层面、中央的高度来决策和统筹;三是该规划的特殊性:规划的重点和难点,不在于“几圈几轴几带”这样的空间设计,而在于制度设计、政策设计、机制设计,这些属于顶层设计的东西。

规划需要研究谋划的核心问题是区域关系重构,包括3个层次:**第一,粤港澳区域整体在全球价值链中的再定位、再连接。**以前我们是“世界工厂”,将来是什么?这是全球的关系。香港大学的王辑宪教授提出2个观点,1)“全球生产中心+全球消费中心”,二是OPP(Obligatory Passage Point),体现了谋变的思考方向(王辑宪,2017)。**第二,粤港澳区域合作的拓展与深化。**跨界合作是这个区域发展的主要机制和主要表现,从上世纪80年代以“前店后厂”、市场自发、自下而上为特征的加工贸易合作,到2003年CEPA签署后市场导向与政府制度性合作的双轨融合,再到2015年“自贸试验区”启动的以制度创新为核心的战略性制度性合作,粤港澳合作机制不断递进和深化。但近年来粤港澳原有的互补性明显减弱,需要在变化的背景下研究未来拓展、深化、重构的方向、重点、格局及实现路径。**第三,珠三角内部的区域关系,尤其是现行行政区体制下市际之间关系的组织。**2008年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》实施以来,珠三角各市在发展规划协调对接、交通设施互联互通、产业发展融合互动、生态环境共保联治、公共服务对接互认等方面进展明显,但区域融合的瓶颈依然存在,而限购、限行等应急性的举措也可能引致新的地方分隔。

规划的目的,不仅仅是通过区域合作实现粤港澳的优势互补或者解决三地各自的发展瓶颈、推进

各自的转型升级,更是要促进粤港澳三者更紧密的连接与融合,从而能协同组织起来,在功能、机会、政策、机制等各个方面能够形成或创造一些系统整合的效应,促成一些无法独立承担或独立承担会导致结果不理想的事情,获得一些整体性的成果。如果说以往的粤港澳合作是以优势互补、各施所能、各有精彩为特色,那么未来的发展应当走向**优势整合、协同争取、共同缔造**。

参考文献(References):

- CASTELLS M, 1996. The Information Age: Volume I. The Rise of Information Society. Cambridge: Blackwell Publishing Ltd..
- 陈德宁, 郑天祥, 邓春英, 2010. 粤港澳共建环珠江口“湾区”经济研究. 经济地理, 30(10): 1589-1594. [CHEN Dening, ZHENG Tianxiang, DENG Chunying, 2010. Research on the Economic Cooperation of Guangdong, Hongkong, Macao in the “Bay Area” of Pearl River Estuary. Economic Geography, 30(10): 1589-1594.]
- 陈广汉, 2013. 打造粤港澳合作升级版. 广东经济, (12): 30. [CHEN Guanghan, 2013. Build an upgraded version of cooperation between Guangdong and Hong Kong and Macao. Guangdong Economy, (12): 30.]
- 范钟铭, 2017. 粤港澳大湾区, 超越珠三角“排位赛”. (2017-04-12) [2017-10-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/mr74GmCH7DHBi9VLa95BA>.
- 贺林平, 2017. 总理报告里有个“湾区”, 是个啥概念? . 人民日报中央厨房, 2017-03-09.
- SIT V, YANG C, 1997. Foreign-investment-induced exo-urbanization in the Pearl River Delta. China Urban Studies, 34(4): 129-142.
- 谭刚, 申勇, 2017. 粤港澳大湾区: 打造世界湾区经济新高地. 深圳特区报, 2017-03-14(C1). [TAN Gang, SHEN Yong, 2017. Great Bay Area of Guangdong, Hong Kong and Macao: to build the new heights of world's Bay area economy. Shenzhen Special Zone Daily, 2017-03-14(C1).]
- 王辑宪, 2017. 粤港澳大湾区是一个“OPP”. (2017-04-19) [2017-10-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/nmq39816uEcwjfr1pCWqg>.
- 徐江, 2008. 香港与珠江三角洲空间关系的转变. 国际城市规划, 23(1): 70-78. [XU Jiang, 2008. Changing Spatial Relationship Between Hong Kong and the Pearl River Delta. Urban Planning International, 23(1): 70-78.]
- YANG C, 2006. The Pearl River Delta and Hong Kong: An Evolving Cross-boundary Region under “One Country, Two Systems”. Habitat International, 30: 61-86.
- 杨春, 2008. 多中心跨境城市—区域的多层级管治——以大珠江三角洲为例. 国际城市规划, 23(1): 79-84. [YANG Chun, 2008. Multi-level Governance of the Polycentric Cross-border City-region: the Case of the Greater Pearl River Delta, China. Urban Planning International, 23(1): 79-84.]

Thinking on the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

LI Lixun

(*School of Geography and Planning, Sun Yat-sen University, Guangzhou 501275, China*)

Abstract: Several key points on the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (Hereinafter the Bay Area for short) are put forward: 1) the keywords should be “Guangdong-Hong Kong-Macao”, rather than “bay area”; 2) the core objective of the planning for the Bay area would be to deepen the cooperation among the three places, to maintain the long-term prosperity and stability of Hong Kong and Macao under the “one country, two systems” policy, and to enhance the status and function of these regions in the national economic development and opening to the outside world; 3) the mission and role of the Bay Area should be recognized in the framework of the global pattern-national strategy-local capacity; 4) the Bay Area Planning should promote advantage integration, collaborative striving and co-creation.

Key words: the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; regional cooperation; regional mission; regional planning

(上接第 756 页)

Abstract ID: 1001-5221 (2017) 06-0755-EA

Planning for the Development of the City-Regions in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: What Can and Cannot be Done

George C.S. LIN

(*Guangzhou Institute of Geography, Guangzhou 510070, China*)

Abstract: This intervention presents a viewpoint concerning the effective implementation of China’s recent call for the planning and development of the city-regions in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. It calls for a careful and sober consideration of what planners and policy makers can and cannot do in this sophisticated process that involves three different administrative regions under “one country two systems”. A critical and situational evaluation suggests that the role to be played by the state cannot be exaggerated, the vested interests of any single party cannot be over-emphasized at the expense of others, the long term wellbeing of the region cannot be sacrificed for short-term gains, and the interests of the natural environment cannot be jeopardized by any developmental endeavor. Planners and policy makers are urged to clearly identify goals and objectives, outline a roadmap to reach the identified destiny, create a favorable institutional environment and economic infrastructure, introduce new systems and mechanism for cross-border integration, organize inclusive consultation and public participation, and provide rules and guidance for development of resources in an efficient, fair and sustainable manner.

Key words: the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; planning and development; cross-border coordination; institution