

主編簡介

郭躍文 廣東省習近平新時代中國特色社會主義思想研究中心副主任、廣東省社會科學院黨組書記、廣東省社會科學界聯合會兼職副主席、省政協委員、《廣東社會科學》編委會主任。主編或撰寫《國家能力支撐下的市場孵化——中國道路與廣東實踐》《中國經濟特區四十年工業化道路》《廣東經濟社會形勢分析與預測（2021）》《廣東城鄉融合發展報告（2021）》《使命型政黨塑造的有效國家》《中國共產黨百年理論武裝研究》等多部學術著作；在國家級、省級報刊雜誌和核心期刊發表理論文章多篇。主要研究方向：公共行政管理、黨史黨建、廣東改革開放史等。

前 言

2020 年，是人類社會發展史上極不平凡的一年。這一年，人類共同經歷了煎熬。突如其來的新冠肺炎疫情已演變成一場全球性危機，對世界格局產生了深刻影響。中國在應對疫情的挑戰中充分展示了一個大國應有的責任與擔當。中國共產黨堅持“人民至上、生命至上”，團結帶領全國各族人民，統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作，抓緊恢復生產生活秩序，在世界範圍內率先控制疫情、復工復產，在世界主要經濟體中率先衝出重圍，實現正增長。同時，中國秉持人類命運共同體理念，同世界各國攜手合作、共克時艱，為全球抗疫貢獻了中國力量。

在新冠肺炎疫情初期，以外向型經濟為主的粵港澳大灣區受到嚴重衝擊，尤其是製造業和服務業受影響程度較大。中共廣東省委、省政府堅決貫徹落實習近平總書記“奮力奪取疫情防控和經濟社會發展雙勝利”的指示精神，一手抓疫情防控，一手抓復工復產，全力做好“六穩”“六保”工作，不僅穩住了疫情，而且顯示出大灣區製造業的強勁韌性，為全國乃至全球疫情防控物資供應做出了巨大貢獻。一年多來，粵港澳三地按照中央的決策部署，不斷完善聯防聯控機制，在抓好新冠疫情防控的基礎上，緊緊圍繞貫徹新發展理念、構建新發展格局、推進高質量發展這條主線，高起點、高水平推進粵港澳大灣區建設，在公共衛生、軟硬聯通、規則銜接

等方面取得了顯著成效。值得關注的是，香港特區行政長官林鄭月娥發表2021年度施政報告提出“北部都會區”發展規劃，這是首份由香港特區政府編制，在港深“雙城三圈”空間觀念及策略思維上跨越兩地行政界線的策略和綱領，充分體現了香港融入國家發展大局的戰略思維。

習近平總書記強調指出：“構建新發展格局，是與時俱進提升我國經濟發展水平的戰略抉擇，也是塑造我國國際經濟合作和競爭新優勢的戰略抉擇。”“我們構建新發展格局，絕不是封閉的國內單循環，而是開放的、相互促進的國內國際雙循環。”這就要求我們，必須打開國門搞建設，以國內大循環為主體，以擴大內需為戰略基點，進一步擴大高水平對外開放，從商品和要素流動型開放走向制度型開放。粵港澳大灣區在新發展格局中具有不可替代的顯著優勢，尤其是國際大通道的優勢，是促進雙循環有效運行和有機連接的重要支撐。在國際疫情綿綿不休，世界主要經濟體面臨經濟下行壓力的情況下，國內穩定的社會環境和強大的生產製造能力，讓中國成為世界經濟重要的穩定器和壓艙石，而粵港澳大灣區則在其中起到極為重要的作用。令人倍感振奮的是，近日，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》和《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》相繼公佈。兩個合作區建設為新發展階段大灣區改革發展提供了新的重大歷史機遇和動力，是廣東服務“一國兩制”大局的戰略抓手，是廣東全面深化改革的戰略平臺，是廣東服務新發展格局的戰略支撐。

進入“十四五”時期，粵港澳大灣區建設必須按照構建新發展格局的要求，加快推動世界級城市群建設，不斷增強暢通國內大循環和聯通國內國際雙循環的功能作用，成為“一帶一路”建設的門戶樞紐和構建更高水平“走出去”“引進來”的平臺；成為在“一國兩制”條件下構建開放型經濟新體制的樣板；成為輻射帶動泛珠三角區域合作發展的動力源；成為“一國兩制”事業和港澳長期繁榮穩定的重要支撐。正所謂“當下大有可為，未來前景可期”。

摘 要

為緊密跟蹤疫情防控常態化下的粵港澳大灣區建設進程及發展動態，廣東省社會科學院牽頭組織粵港澳三地專家學者編撰了《粵港澳大灣區建設報告 2021》。這是我院首次在香港出版的反映粵港澳大灣區建設進展情況的最新研究成果。這本書遵循服務政府、服務社會、服務人民的原則，突出原創性、實證性和專業性要求，堅持目標導向和問題導向相結合，充分運用科學方法和分析工具，突出專業維度和專家視野，全面梳理了 2019 年第四季度至 2021 年第一季度期間若干重大領域的建設成果，深入分析了粵港澳大灣區建設的發展趨勢和時代特徵，對眾多熱點問題進行了學理性和實踐性的研判與解讀，對未來發展趨勢做出合理預測，並提出了一些具有前瞻性、針對性的研究結論和政策建議。

全書共分為 7 個板塊，18 篇研究報告、4 篇專家觀點，並附有大灣區建設大事記。在第一板塊（綜合分析篇）中，圍繞新發展格局下的大灣區建設這一主題，分別從廣東、香港和澳門視角出發，全面、辯證地論述了粵港澳大灣區新發展階段的危與機。第二至第六板塊，分別以基礎設施、經濟貿易、科技創新、人文灣區和制度創新為主題，每個主題包含 2—4 篇研究報告。基礎設施篇從綜合交通網絡、航道與港口群建設、機場群等 3 個方面，描繪 2019 年第四季度以來大灣區基礎設施建設的進

展、不足與前景；經濟貿易篇以製造業與互聯網融合、茶產業品牌建設、都市農業品牌建設等為切入點，闡述幾大重要經濟領域的發展情況，並對其未來發展趨勢進行預測；科技創新篇聚焦國際科技創新中心、成果轉化機制、合作交流新平臺等灣區科技發展的熱點、痛點問題，利用大量的數據和案例進行深度、細緻的分析與預測；在人文灣區篇中，文旅融合、青少年交流、教育聯動、灣區人文精神等幾個新興領域或熱門話題都得到了充分的論述；制度創新篇，既有探討大灣區規則銜接的總體性研究報告，也有聚焦大灣區人才制度與政策創新的研究報告。這些報告從不同的側面深入描述了大灣區制度完善與創新的歷程。

本書的最後一部分，匯集了幾位粵港澳三地知名專家學者的重要觀點。這些觀點是在系統完整的知識儲備、夜以繼日的邏輯思考和廣泛深入的調查研究中產生的。而大事記部分則為讀者了解粵港澳大灣區建設的概貌勾勒了時間軸線上的清晰輪廓。

目 錄

I 綜合分析篇

- 1 眾志成城，粵港澳大灣區共建美好家園／2
任志宏 鄧江年 楊海深
- 2 香港經濟發展及參與粵港澳大灣區建設進展／50
王春新
- 3 澳門全力參與粵港澳大灣區建設／74
葉桂平 申麗霞

II 基礎設施篇

- 4 粵港澳大灣區綜合交通網絡建設報告／90
楊海深 楊曉迪
- 5 粵港澳大灣區航道與港口群建設報告／106
張道武
- 6 粵港澳大灣區機場群協同發展報告／129
朱前鴻

III 經濟貿易篇

- 7 粵港澳大灣區製造業與互聯網融合發展報告／146
王月琴
- 8 粵港澳大灣區茶產業品牌建設報告／160
楊智深
- 9 粵港澳大灣區都市農業融合品牌建設報告／179
羅繁明 胡洪超

IV 科技創新篇

- 10 粵港澳大灣區國際科技創新中心建設報告／200
陳夏 金凱
- 11 粵港澳大灣區科技成果轉化機制創新報告／216
郭萬達 廖令鵬
- 12 粵港澳大灣區國際科技交流合作新平臺建設報告／234
——廣州中新知識城建設態勢分析
李耀堯

V 人文灣區篇

- 13 粵港澳大灣區文旅融合發展新模式和新業態建設報告／246
方永欽 楊睿博
- 14 香港青少年內地遊學交流報告／260
黎知明 馬炳濤

15 粵港澳大灣區教育聯動發展報告／278

李智 葉楠楠

16 澳門抗疫彰顯大灣區人文精神報告／292

林震宇 李觀鼎

VI 制度創新篇

17 粵港澳大灣區重點領域規則銜接研究報告／312

李娟

18 粵港澳大灣區人才制度與政策創新報告／329

游靄瓊

VII 專家觀點篇

19 粵港澳大灣區應打造成為國際化營商環境標杆／346

王琚

20 推進粵港澳大灣區文化和旅遊交流合作／348

汪一洋

21 人文理念是粵港澳大灣區建設的戰略思維／353

劉偉

22 積極維護香港在國家發展新戰略和大灣區建設中的作用／357

周厚立

粵港澳大灣區建設大事記／362

趙恒煜 李任遠



I 綜合分析篇

1 眾志成城，粵港澳大灣區共建美好家園

任志宏 鄧江年 楊海深^①

摘 要：2020 年，粵港澳大灣區成功經受住了新冠肺炎疫情帶來的嚴峻考驗。廣東省克服內外困難、凝聚民族偉力，攜手港澳同心推進大灣區建設取得新進展：大灣區世界級城市群的空間張力不斷顯現，科技創新能力不斷增強，現代化基礎設施互聯互通格局取得新突破，具有國際競爭力的現代產業體系正逐步完善，宜居宜業宜遊的優質生活圈正加速形成，全面開放邁向更高水平。未來，廣東應在深化科技創新賦能、強化基礎設施的先行作用、增強產業發展新動能、強化共建共治共享和法制規則對接等領域，積極探索新思路和新方法，不斷推動大灣區朝世界級城市群和國際一流灣區目標邁進。

關鍵詞：粵港澳大灣區 新冠肺炎疫情 世界級城市群 國際科技創新中心 基礎設施互聯互通 現代產業體系 優質生活圈 新發展格局

2020 年，新冠肺炎疫情肆虐全球，世界經濟按下暫停鍵，對粵港澳大灣區融合發展提出嚴峻考驗。在嚴峻的疫情防控阻擊戰中，粵港澳大灣區同舟共濟、眾志成城，不但經濟快速恢復穩定，而且對全國全球防疫做出

^① 任志宏，廣東省社會科學院港澳臺研究中心主任，研究員，研究方向：港澳經濟，金融創新等；鄧江年，廣東省社會科學院國際問題研究所副所長，研究員，研究方向：區域經濟，產業經濟等；楊海深，廣東省社會科學院國際問題研究所助理研究員，博士，研究方向：區域經濟、產業政策評估。

突出貢獻。在這場世紀大考面前，粵港澳大灣區經受住了嚴峻考驗，也進一步凸顯了大力推進軟硬聯通的必要性和可能性。

一、粵港澳大灣區協力譜寫抗疫壯麗華章

2020 年是人類歷史進程中具有分水嶺意義的一年。新冠肺炎疫情肆虐全球，對世界和中國經濟活動產生巨大影響。在緊張的疫情防控阻擊戰中，粵港澳大灣區建設不停歇不止步，不但經濟快速恢復穩定並對全國全球防疫做出突出貢獻，而且及時抓住疫情聯防聯控機遇，大力推進大灣區軟硬聯通，進一步深化了粵港澳合作。

（一）為全國全球疫情防控做出貢獻

2020 年，新冠肺炎疫情突如其來，橫行肆虐，引發全球性危機，國際形勢進入動盪變革期，也給粵港澳大灣區的經濟社會正常運行帶來負面影響。粵港澳大灣區按照習近平總書記“奮力奪取疫情防控和經濟社會發展雙勝利”的指示精神，一手抓疫情防控，一手抓復工復產，不僅穩住了疫情，而且為全國乃至全球疫情防控做出了突出貢獻。

1. 成為防疫戰略物資重要供給地

珠三角地區是世界級製造業基地，規模以上工業企業數量全國第一，技術和產業鏈佈局完整，在防疫戰略物資生產和供給中發揮了重要作用。尤其在年初疫情暴發階段，全國各地防疫物資緊缺。廣東省口罩、口罩機、貼條機、膠條 4 類物資調運總量均位居全國第一，其中，口罩機、貼條機佔全國產量超過八成，全國膠條幾乎都由廣東提供，有力保障了國內防疫物資的安全供應。中國是全球防疫物資的重要供應地，而“廣東製造”撐起了中國防疫物資生產半邊天。

廣東生產額溫槍相關企業 3394 家，佔全國生產額溫槍企業數量的

表 1 2020 年全球港口集裝箱吞吐量 TOP10

排名	港口	吞吐量 (萬 TEU)	同比增速 (%)
1	上海港	4350	0.4
2	新加坡港	3687	-0.9
3	寧波舟山港	2872	4.3
4	深圳港	2655	3.0
5	廣州港	2317	1.5
6	青島港	2201	4.7
7	釜山港	2181	-0.8
8	天津港	1835	6.1
9	香港港	1796	-1.9
10	鹿特丹港	1434	-3.2

資料來源：上海國際航運研究中心：《2020 年全球前 20 大港口生產形勢評述》。

81.67%；廣東生產熔噴布相關企業佔全國總數約三成，其中經營範圍含進出口的企業佔企業總數的 81.16%；廣東生產防護服相關企業 3575 家，佔全國總數約四成。廣東生產消毒產品相關企業 2 月新增 654 家，同比增速高達 707.41%；廣東以“紙”為主要類型的衛生用品類生產企業超過 29.3 萬家。這些企業、產能、貿易通道主要集中於粵港澳大灣區。深圳港、廣州港在疫情中能保持貨物吞吐量的穩定增長（見表 1），有相當一部分來自於防疫物資出口的貢獻。

2. 守住祖國抗擊疫情“南大門”

新冠肺炎疫情在全球持續蔓延。粵港澳大灣區是祖國“南大門”，對外依賴度和國際化程度高，出入境物流人流量大，境外疫情輸入風險大，疫情防控難度高。對此，廣東省扛住壓力，全面做好在粵外籍人員疫情防控，對疫情高風險國家在粵人員多次進行大排查，在保持內外流動暢通的同時成功實現了疫情總體平穩。截至 2020 年底，廣東累計報告新冠肺炎確診病例 2035 例，其中境外輸入 639 例。廣東省全力支持港澳疫情防控工作，與香港、澳門密切配合，完善外籍人員入境措施，嚴格落實閉環管理措施，

堅決守住守好口岸防線。通過粵港澳疫情聯防聯控機制的建立健全，不僅有效防止了境外疫情經港澳輸入內地，也有效保障了供港澳防疫物資和食品、農產品安全，有力守護了三地群眾生命安全和身體健康，有力促進了港澳經濟社會運行的恢復。

3. 有效抵禦國際經濟傳導風險

2008 年金融危機以來，全球增長動能不足、全球經濟治理滯後、全球發展失衡這三大根本性矛盾並未得到有效解決。近年來，反全球化思潮和保護主義情緒繼續升溫，尤其是中美戰略博弈更加劇了世界經濟風險。隨着新冠肺炎疫情席捲全球，演化為世界性危機。各國紛紛採取激烈限制措施防疫抗疫，間歇性熔斷貨物和人員往來，引發金融市場大動盪，進一步凸顯了全球經濟的結構性問題和金融體系的脆弱。習近平總書記強調：“我們既要有防範風險的先手，也要有應對和化解風險挑戰的高招；既要打好防範和抵禦風險的有準備之戰，也要打好化險為夷、轉危為機的戰略主動戰。”粵港澳大灣區既是全國重要的經濟中心、製造中心，也是重要的消費中心和進出口中心。粵港澳大灣區在疫情防控常態化條件下加快恢復生產生活秩序，有效化解疫情風險，實現穩定復甦，對保障全國經濟安全和抵禦國際經濟風險做出了有益貢獻。

（二）在疫情考驗面前凸顯經濟韌性

疫情下，外部市場需求深度萎縮，訂單大幅減少，物流受阻，航班停運，人員出入境中斷，大灣區經濟活動遇到了嚴峻挑戰與困難。習近平總書記指出，“要統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作取得積極成效，時刻繃緊疫情防控這根弦，扎實推進復工復產復學。”廣東及時出臺“外資 10 條”“穩外貿 20 條”等政策措施，着力幫助企業復工復產、滿工滿產，有力地抵住了疫情暴發初期的巨大衝擊，並在年中開始逐漸穩定恢復，呈現加速復甦趨勢。

1. 2020 年上半年影響甚於全國

此次新冠肺炎疫情暴發恰逢春節，是消費旺季，對第三產業影響甚於一、二產業，特別是對商貿流通、批發零售、交運倉儲、住宿餐飲、文化娛樂、教育培訓等行業產生較大衝擊。粵港澳大灣區第三產業比重高於全國平均水平，廣東省第三產業對 GDP 貢獻率高達 71.3%。且由於地處南方沿海地帶，氣候溫暖，一季度歷來都是大灣區服務業繁榮期，疫情的擴散讓大灣區服務業降至冰點，受影響程度較大。廣東是全國第一消費大省，連續 36 年位於全國首位。港澳是全球重要的購物中心和娛樂中心。防疫抗疫中，電影停止放映，旅遊景點關閉，商場、超市縮短營業時間，對消費市場形成巨大衝擊。廣東是全國第一製造業大省，工業增加值佔全國的 1/8。傳統上，春節後的 2、3 月份是服裝、玩具、家具等季節性產品的趕工、出貨高峰期。由於復工時間限制、員工實際返工情況、復產中的防護標準和物質條件等問題，工業生產活動被動推遲。受運輸公司延長放假影響，物流運力受限，工廠庫存快速累積，部分在途原材料壓港待卸，不少企業面臨違約扣款，或者被迫採取加急、空運等方式交付訂單，交貨成本大幅增加。廣東是全國第一外貿大省，進出口總額佔全國的 22.6%，外貿依存度達到 67%，遠高於全國 34% 的平均水平。疫情下，廣東對美國、韓國和中國香港、歐盟等國家和地區進出口總額分別下降 24%、18.4% 和 16.5%、8.6%。中國香港的轉口貿易額下降了 16.5%。

2. 2020 年下半年逐漸趨於穩定

面對新冠肺炎疫情的突然衝擊，粵港澳大灣區反應迅速。廣東省於 2020 年 2 月 6 日印發《關於應對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情支持企業復工復產促進經濟穩定運行的若干政策措施》，推出 20 項政策舉措支持受疫情影響的各類企業復工復產。隨着復工復產的快速推進，廣東經濟逐漸趨於穩定。到 2020 年 6 月份，廣東省規模以上工業增加值同比增長 3.9%，全省 40 個行業大類中有 17 個行業增加值實現同比正增長。其中，衛生材

料及醫藥用品製造、通信終端設備製造、醫療儀器設備及器械製造分別增長 246.7%、158.9% 和 41.5%。先進製造業增長 9%。快遞業務量增長 21.9%。受新冠肺炎疫情、中美戰略博弈和社會事件打擊，香港全年經濟收縮 6.1%^①，跌幅大於 1998 年亞洲金融風暴，是香港遭遇自六十年代有記錄以來表現最差的一年。佔香港本地生產總值 3.6% 的旅遊業陷於停滯。2020 年上半年香港商品整體出口貨值同比下跌 6.9%，商品進口貨值下跌 9.4%。進入 2020 年下半年，受益於內地產業和市場的快速穩定和復甦，香港經濟出現反彈跡象。貨物出口跌幅明顯收窄。截至 2020 年 12 月 10 日，港交所 IPO（首次公開募股）集資總額約 470 億美元，創十年來新高，延續了全球 IPO 前三甲的席位，並成為全球第二大生物科技融資中心。受新冠肺炎疫情影響，澳門 2020 年前三個月的 GDP 較上年同期下降了 48.7%，創有歷史記錄以來最大幅度的下滑。澳門服務出口同比下降 60%，博彩服務和其他旅遊服務出口分別下降 61.5% 和 63.9%，貨物出口下降 23.5%。對此，澳門特區政府快速反應，積極應對，取得了零死亡、零社區感染、零院內感染、低重症率和高治癒率的較好成績。2020 年 9 月 23 日，內地居民赴澳門旅遊簽注恢復辦理。至 2020 年底，澳門平均每日出入境通關人次已恢復至超過 30 萬的水平。

總體看，粵港澳大灣區經濟在疫情防控中表現出良好的韌性。2020 年粵港澳大灣區 GDP 總量接近 12 萬億元，佔全國的 11.81%（不含港澳臺），計約 1.74 萬億美元，逼近東京灣區（1.8 萬億美元），超過俄羅斯和韓國。粵港澳大灣區中超萬億元城市有深圳、廣州、香港、佛山 4 個，東莞接近萬億（9650.19 億元）。大灣區核心城市的全球資源配置能力進一步提高，

① 香港特區政府行政長官林鄭月娥：《行政長官 2020 年施政報告》。

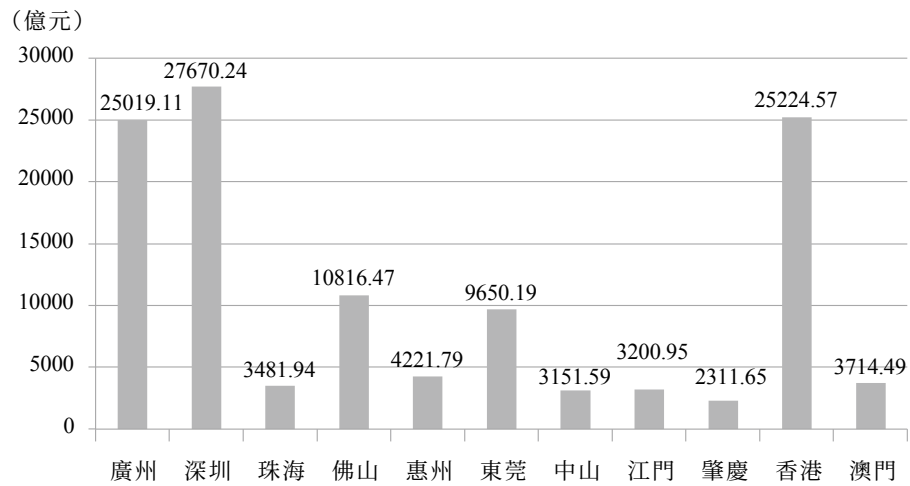


圖 1 粵港澳大灣區 11 個城市 GDP 情況

數據來源：香港數據來源“香港特別行政區政府統計處”，澳門數據來源“澳門特別行政區政府統計普查局”，其餘大灣區 9 市數據來自各地政府工作報告。除中國香港和中國澳門為 2019 年數據外，其餘大灣區 9 市數據均為 2020 年數據。2019 年度平均匯率 1 美元 =6.8967 元人民幣，1 港幣 =0.88023 元人民幣。

表 2 廣東省、粵港澳大灣區 GDP 和人均 GDP 與發達地區和其他灣區對比

地區	GDP (億元)	人均 GDP (元)	灣區	GDP (億美元)	人均 GDP (萬美元)
北京	35371.28	164220	紐約灣區	14445	7.2
上海	38155.32	157279	舊金山灣區	8475	10
天津	14104.28	90370.63	東京灣區	15700	4.3
江蘇	99631.52	123607	粵港澳大灣區	14800	2.2
浙江	62351.74	107623.61			
福建	42395	107139.25			
廣東	107671.1	94172			

資料來源：《中國統計年鑒》(2020)、美國國家經濟統計局官網，數據年份為 2019 年。

根據《2020 全球城市指數報告》(GCI)^①，香港、廣州、深圳分別位列全球 TOP100 城市第 6 名、第 63 名、第 75 名，其中廣州、深圳排名較 2019 年分別上升 8 名和 4 名。

3. 疫情中凸顯大灣區發展優勢

在新冠肺炎疫情得到有效控制和復工復產推動經濟快速穩態化之後，粵港澳大灣區的市場和產業優勢開始凸顯。尤其是世界疫情綿綿不休，各地生產和貿易停擺的情況下，國內穩定的社會環境和強大的生產製造能力讓中國成為世界經濟重要的穩定器和壓艙石，而粵港澳大灣區則在其中起到至關重要的作用。

(1) 國際貿易通道優勢。隨着疫情不斷蔓延和升級，世界各國都面臨宏觀經濟下行壓力，各國紛紛採取措施以保護本國經濟安全，國際航班和貨輪普遍性停航，集裝箱供應短缺導致海運價格飆升。在聖誕節前後，海外市場對中國生產的建材、家具、家電需求猛增。美的、TCL、海信、科龍等家電生產企業的訂單大幅增長。廣州港 2020 年 1—11 月的外貿集裝箱吞吐量同比增長 2.74%，大灣區中歐班列全年共開行 262 列，運送民生和產業鏈物資逾 14 萬噸，持續為“一帶一路”沿線國家及時送去產業鏈物資和生活用品，對保障特殊時期國際供應鏈的穩定發揮了重要作用（見圖 2）。

(2) 產業門類齊備優勢。自 2008 年全球金融危機以來，“兩頭在外”的珠三角世界工廠模式受到較大挑戰。歐美跨國企業逐漸調整其產業鏈、供應鏈，把生產加工和製造環節轉移到東南亞和非洲等勞動力和資源價格

① 《全球城市指數》(GCI) 報告首次發佈於 2008 年，由國際管理諮詢公司科爾尼管理諮詢公司(A.T.Kearney) 聯合國際頂級學者與智庫機構聯合發起。GCI 的排名的數據模型分為商業活動、人力資本、信息交流、文化體驗、政治事務等五個維度的 29 個指標，主要反映城市“國際影響力”，與 GaWC《世界城市名冊》、Z/Yen《全球金融中心排名》等具有較大全球知名度和影響力。

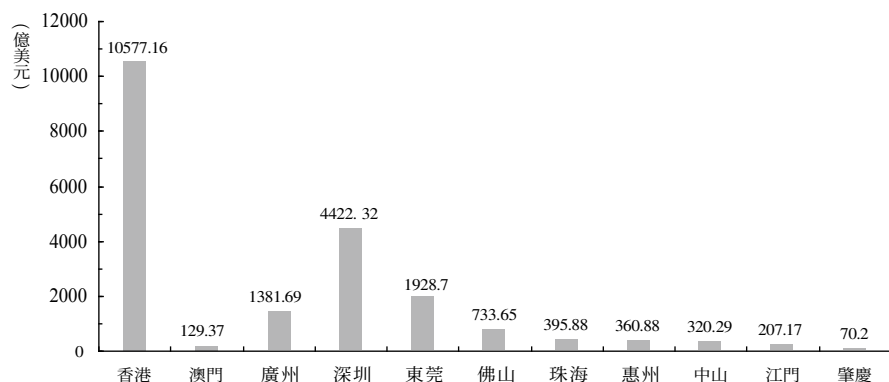


圖 2 2020 年粵港澳大灣區各市場外貿進出口概況

資料來源：2020 年廣東統計年鑒和中國統計年鑒。

更便宜的國家和地區。然而，在突如其來的新冠肺炎疫情衝擊下，海外許多工廠無法正常生產，而中國疫情迅速得到控制，珠三角製造業快速恢復生產。歐美商家為了確保正常供貨，將訂單轉回到珠三角，其中以紡織業最為典型。海外紡織業訂單回流折射出疫情發生後全球產業鏈、供應鏈演變的新趨勢，也凸顯了粵港澳大灣區產業鏈完整和產業門類齊備優勢。後疫情時代疫情對經濟的衝擊還將長期持續，產業鏈、供應鏈安全穩定比以往任何時候都重要，這給大灣區製造業帶來了利好，可以贏得更長發展機遇期。

(3) 國際資本避風港優勢。新冠肺炎疫情加大全球金融風險，已經引發了全球資本市場的大幅波動。為了應對疫情衝擊和刺激經濟，西方發達國家和部分發展中國家即使債務負擔大多處於高位運行狀態，仍然紛紛加大貨幣政策力度，開啟“比賽印錢”模式。2020 年，世界各國啟動了近 11 萬億美元財政刺激計劃。熱錢四處流竄，國際流動性氾濫，資產泡沫化嚴重，為金融運行埋下地雷。全球五大儲備貨幣當中，中國國債收益率最高，

人民幣資產在國際市場上體現出一定的避險屬性。2020 年人民幣大幅升值，從低位算起，人民幣兌美元離岸匯率已經累計升值了 7700 點。香港是全球最大的人民幣離岸市場，粵港澳大灣區是人民幣資產最為集中的地區之一，正在逐漸成為國際資本的有效“避風港”和投資“引力場”。

二、廣東推進粵港澳大灣區建設取得新進展

在世紀疫情的影響下，廣東省堅持“中央要求、灣區所向、港澳所需、廣東所能”，始終把大灣區建設擺在“綱”的重要位置，把“雙區”建設擺在重點任務之首。大灣區綜合性國家科學中心先行啟動區建設方案、大灣區基礎設施互聯互通規劃和城際鐵路建設規劃、金融支持大灣區建設的意見等先後獲批實施，鵬城國家實驗室、廣州期貨交易所啟動建設，創業板改革並試點註冊制等重大突破成功落地。廣東省政府主動加強與香港、澳門特區政府溝通協商，積極配合落實中央惠港惠澳政策措施，推動三地各領域合作上新水平。

（一）世界級城市群聯動輻射效應不斷增強

來自於大灣區和深圳先行示範區“雙區驅動”效應、廣深雙城聯動效應和都市圈的輻射帶動效應成為激發大灣區城市群聯動發展的內在驅動力，促使大灣區城市群協同發展不斷走向深入。

1. “雙區驅動”效應持續釋放

2020 年是粵港澳大灣區和深圳中國特色社會主義先行示範區全面鋪開推進的關鍵之年。“雙區”利好疊加、“雙區”驅動推動粵港澳大灣區建設邁向新征程。粵港澳大灣區賦予深圳建成現代化國際化城市、全球海洋中心城市和具有世界影響力的創新創意之都的重要使命定位，支持深圳建設國際影響力的航空樞紐、“一帶一路”生命科技促進聯盟、保險創新發展試

驗區、國際郵輪港等重要開放平臺，不斷完善“深港通”和深澳金融合作，高度重視深圳在廣深港澳科技創新走廊和國家綜合性科學中心的優勢地位，以及以深圳為核心聯合打造具有全球影響力和競爭力的先進製造業產業集群。同時，黨中央和國務院對深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見中，明確要求深圳要助推粵港澳大灣區建設，在粵港澳大灣區國際科技創新中心建設中發揮關鍵作用，支持深圳建設粵港澳大灣區數據中心，以前海深港現代服務業合作區為抓手提升對港澳開放水平，以深港科技合作區建設探索大灣區要素高效便捷流動的體制機制對接，推進深莞惠聯動發展和深汕特別合作區建設。2020 年 10 月 11 日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020 — 2025 年）》，推出 27 條改革舉措和 40 條首批授權事項，支持深圳在更高起點、更高層次、更高目標上推進改革開放。2020 年 10 月 14 日，在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上，習近平總書記回顧了經濟特區建立以來所取得的五大歷史性跨越，總結了深圳 40 年改革開放、創新發展積累的十條寶貴經驗，要求深圳承擔起建設好中國特色社會主義先行示範區、創建社會主義現代化強國城市範例和推進粵港澳大灣區建設的歷史使命。

2. “雙城聯動”效應不斷加以強化

廣州和深圳同為粵港澳大灣區區域發展的核心引擎和帶動區域發展的極點城市，2020 年兩個城市的經濟規模接近廣東的 48% 和大灣區的 45%，經濟地位愈發重要。近年來，廣東為推動雙城高質量聯動，出臺支持深圳建設先行示範區若干重大措施，以支持深圳同等力度支持廣州實現老城市新活力和“四個出新出彩”，建立了特事特辦的工作機制，賦予廣深兩市更大改革發展自主權，進一步增強大灣區中心城市的核心引擎作用。2019 年 9 月，廣深兩市簽署深化戰略合作框架協議，謀劃在共建國際科技創新中心、打造國際性綜合交通樞紐、共建具有國際競爭力的現代產業體

系、共同引領“一核一帶一區”建設等領域合作，強化廣深雙核驅動引領作用。2020年10月22日，雙方共同舉辦“廣深雙城聯動”論壇，簽署科技創新、智能網聯汽車產業、智能裝備產業、生物醫藥產業、基礎設施、營商環境、自貿區等合作協議。廣深雙城深化聯動發展、攜手比翼雙飛，共同構建新發展格局的重大平臺，攜手港澳加快建設國際科技創新中心和創新走廊，聯手打造廣東十大戰略性支柱產業集群和十大戰略性新興產業集群的主陣地，共同引領和示範帶動廣東在關鍵環節和重要領域深化改革，共同為粵港澳大灣區加快推動高質量發展提供雙核主引擎動力，進而為中國加快構建新發展格局貢獻戰略性支點的核心力量。

3. 五大都市圈建設有效提升區域協作水平

粵港澳大灣區內部發展不均衡現象十分突出，總體呈現“東密西疏中空”格局。東部區域協作體系發育程度明顯高於西部地區。2020年，東部地區經濟密度為3.4933億元，而西部地區僅為0.8674億元，只有東部地區的24.83%。作為大灣區的地理中心，南沙區的經濟密度只有1.8597億元，遠小於周邊環伶仃洋灣區域。為了充分釋放“雙區驅動”“雙城聯動”效應，推動大灣區區域協調發展和優化廣東省“一核一帶一區”區域發展格局，2020年5月23日，廣東省出臺《廣東省建立健全城鄉融合發展體制機制和政策體系的若干措施》，提出建設五大都市圈，促進區域和城鄉融合發展。以廣佛同城化和廣清一體化為重點深入推進廣州都市圈建設，以深莞惠一體化和深汕特別合作區、深河特別合作區建設為重點深入推進深圳都市圈建設，以珠海、中山、江門、陽江城市合作為重點深入推進珠江口西岸都市圈建設。廣州都市圈、深圳都市圈、珠江西岸都市圈建設不僅可以通過城市合作提升大灣區內部的區域均衡發展，也可以發揮廣深輻射帶動效應帶動粵東西北地區聯動發展（見表3）。

表 3 廣東省五大都市圈建設情況

都市圈	範圍	面積(萬平方公里)	經濟總量(億元)	建設重點
深圳都市圈	深圳、東莞、惠州全域和河源、汕尾兩市的都市區部分	1.65	42126.75	充分發揮深圳核心城市帶動作用，進一步拓展深圳發展空間。推動深莞惠一體化發展，加強三市基礎設施規劃建設統籌協調，建設跨區域產城融合組團。推進河源、汕尾主動承接核心城市功能疏解、產業資源外溢、社會服務延伸，加快吸引現代要素流動集聚，打造具有全球影響力的國際化、現代化、創新型都市圈。
廣州都市圈	廣州、佛山全域和肇慶、清遠、雲浮、韶關四市的都市區部分	2.23	38906.72	充分發揮廣州國家中心城市對周邊地區的輻射帶動作用，疏解轉移與廣州國家中心城市定位不符的功能和產業，不斷強化廣州市創新能力、文化軟實力、國際競爭力和門戶城市功能。深入推動廣佛全域同城化發展，支持廣佛共建國際化都會區，聯動肇慶、清遠、雲浮、韶關“內融外聯”，打造具有全球影響力的現代化都市圈建設典範區。
珠江口西岸都市圈	珠海、中山、江門、陽江四市全域	2.10	11194.92	強化珠海作為珠江口西岸核心城市的定位，加快推動珠中江協同發展，共建珠江口西岸高端產業集聚發展區，聯動陽江協同建設粵港澳大灣區輻射帶動南西地區發展重要增長極。推動珠江口西岸城市在人口、產業、空間、基礎設施等方面統一規劃，構建新型都市圈，為粵港澳大灣區建設和全省區域經濟協調發展提供有效支撐。
湛茂都市圈	湛江、茂名兩市全域	2.5	6379.53	促進湛茂聯動一體發展，重點強化都市圈內部基礎設施互聯互通，優化升級石油化工、鋼鐵製造等優勢傳統產業，培育高端裝備製造、新能源等戰略性新興產業，增強就業人口吸納能力和綜合服務功能，增強對北部灣城市群和中國西南沿海地區的輻射帶動作用。進一步發揮東連粵港澳大灣區、西接北部灣其他城市的門戶和樞紐作用，為國家構建全方位開放新格局提供重要支撐，共建鏈接國家西部陸海新通道與沿海經濟帶的戰略支點。
汕潮揭都市圈	汕頭、潮州、揭陽三市全域和梅州市區	1.42	6434.21	加快推動汕潮揭同城化發展，聯動梅州都市區協同發展，重點依託汕潮揭臨港空鐵樞紐，共建汕潮揭高質量產城融合發展試驗區，打造鏈接粵閩浙沿海城市群與粵港澳大灣區的戰略樞紐。統一謀劃區域內基礎設施建設，發揮臨海資源和產業基礎優勢，打造開放型經濟引領區，建設高端公共服務體系，加強粵港澳大灣區與粵閩浙沿海城市群的聯動發展。高標準建設汕頭作為 21 世紀海上絲綢之路戰略支點，形成全方位、多層次、寬領域的對外開放格局。

資料來源：《廣東省國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 遠景目標綱要》和《廣東省 2020 年國民經濟和社會發展統計公報》。

（二）科技創新能力和實力顯著提升

科技創新是引領大灣區發展的動力引擎，是提高大灣區供給體系質量和創造新需求的重要發力點，是保障大灣區產業鏈完整、供應鏈穩定和暢通國內國際雙循環發展的基礎支撐。《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》強調支持粵港澳大灣區形成國際科技創新中心。

1. 國際科技創新中心建設扎實推進

一是廣東省推進大灣區科創中心建設方案落地落實。編制實施大灣區綜合性國家科學中心先行啟動區建設方案，推動廣州南沙科學城與先行啟動區聯動協同發展，佈局建設一批高新區、科學城、高水平研究院、新型研發機構等高端創新載體。加快推進重大科技基礎設施建設，以深圳為主陣地創建綜合性國家科學中心，東莞散裂中子源正式投入運行並提前一年半達到設計指標，啟動惠州“強流重離子加速裝置”開工建設、未來網絡試驗設施、合成生物研究、腦解析與腦模擬裝置等項目。推動高超聲速風洞、冷泉生態系統觀測與模擬、極端海洋科考設施、南方先進光源、E 級超級計算機、精準醫學影像等一批項目抓緊開展預研和前期工作，打造一流重大科技基礎設施集群。

二是廣深港澳科技創新走廊建設初具規模。一直以來，廣東省將廣深港澳科技創新走廊作為大灣區國際科技創新中心建設的核心平臺和引領性工程，不斷深化大灣區科技創新開放合作。《廣東省推進“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設行動方案》正在加快研究編制，未來必將賦予科技創造走廊豐富的內涵和“串珠成鏈”的重大功能。廣深港澳科技創新走廊聚焦科技創新的重點領域、重要產業和重大平臺，聚合大灣區甚至全國最強的科技創新企業、研究機構、產業園區等平臺和載體，是大灣區國際科技創新中心建設的關鍵支撐。截至 2020 年 6 月，廣深港澳科技創新走廊內已經累計建設的 30 家國家重點實驗室以及香港的 16 家和澳門的 4 家國

家重點實驗室。據《2020 年全球創新指數：誰為創新出資？》報告顯示，全球前 100 科技集群中我國佔據 17 位，深圳—香港—廣州科技集群位居全球第二。深圳—香港（2019 年排名第二）與廣州（2019 年排名第二十一）兩個集群的合併進一步鞏固了大灣區在全球科技集群中的地位，並不斷縮小與排名第一的東京—橫濱間的差距，依然領先於排名第三至第五的首爾、北京和聖約瑟—舊金山。

三是大灣區全方位加強國際和區域科技創新合作。積極主動融入全球科技創新網絡，積極與創新型國家、共建“一帶一路”國家合作共建國際科技合作基地、創新中心等平臺，與加拿大、英國、荷蘭、奧地利、以色列等國家的合作夥伴設立重點合作研發聯合資助計劃。廣東省 2020 年開展的“銀齡專項”試點工作，支持省內高校、科研機構、企業等聘用已退休或即將退休的國（境）外高端專家來粵工作，搭建了國際科技人才合作橋樑。

表 4 粵港澳大灣區 2020 年部分高校（研究生院）建設情況

地區	高校	最新進展
廣州	廣州交通大學	加快建設中
	中國科學院大學（廣州學院）	選址確定
	廣州大學黃埔研究生院	已招生
	西安電子科技大學廣州研究院	已招生
	廣州幼兒師範高等專科學校	加快建設中
	香港科技大學（廣州校區）	啟動招生計劃
深圳	中科院深圳理工大學	啟動建設
	深圳北理莫斯科大學	已招生
	哈爾濱工業大學（深圳校區）	已招生
	深圳師範大學	籌建中
	深圳音樂學院	籌建中
	中山大學（深圳校區）	已啟用
	深圳國際設計學院	籌建中
	清華—伯克利深圳學院	籌建中
	天津大學佐治亞理工深圳學院	籌建中
	深圳墨爾本生命健康工程學院	籌建中

地區	高校	最新進展
深圳	香港中文大學（深圳校區）	已招生
珠海	澳門科技大學（珠海校區）	已簽約
	北師港浸大（UIC）校園二期	建設中
東莞	大灣區大學	建設中
	香港城市大學（東莞校區）	發佈設計方案
佛山	佛山城市大學	確定該規劃方案
	佛山理工大學	籌建中
	東北大學佛山研究生院	確定規劃方案
	香港理工大學（佛山校區）	規劃建設
惠州	香港城市大學（惠州校區）	籌建中
中山	中山科技大學	籌建中
	香山大學	籌建中
江門	廣東工業大學華立學院（江門校區）	準備啟用
	廣州華商職業學院（江門新會校區）	開工建設
	廣東省華立技師學院（江門校區）	公佈規劃方案
肇慶	肇慶航空職業學院	啟動招生計劃
	廣東公共衛生與健康醫學院	啟動招生計劃
	廣州華商學院（四會校區）	已啟用
	廣州大學松田學院（肇慶校區）	啟動建設
	香港公開大學（肇慶校區）	籌建中
香港	深圳大學（香港校區）	籌建中

資料來源：本文作者根據公開信息整理。

2. 科技創新環境顯著改善和優化

一是科技創新政策有效實施。廣東省率先開展“錢過境、人往來、稅平衡”等政策探索，推動重大科學基礎設施、實驗動物平臺、科普基地向港澳開放，啟動建設首批 10 家粵港澳聯合實驗室，依託 50 多個面向港澳的科技企業孵化器支持港澳青年來粵創新創業，率先支持港澳機構牽頭申報地方財政科技計劃項目。此外，廣東省印發了《關於進一步促進科技創新若干政策措施的通知》，鼓勵港澳高校和科研機構承擔廣東省科技計劃項目。全省實現財政資金過境撥付港澳項目總額累計超億元。廣州市“科創十二

條”進一步深化細化科技創新政策，提出包括減輕境外人才稅負、向港澳開放科技計劃、建設保障型人才住房、提升服務科技企業能力、加強科研用地保障、財政科研資金跨境使用機制等措施，改善科技創新環境。

二是高端創新平臺建設穩步推進。面向產業高端化發展需要，引進中科院空天信息創新研究院、國家納米中心等 17 家高水平創新研究院，加快建設粵港澳大灣區新興產業國家技術創新中心等 3 個國家技術創新中心。截至 2020 年 6 月，全國已有 100 多所知名高校，近 100 所中科院、央企的科研院所與大灣區內企業合作開展產學研活動。大力推進新型研發機構建設，集聚產學研創新要素，推進技術創新和成果轉移轉化。

三是重大科技創新產業園發展迅猛。探索“雙創”升級版新路徑，打造粵港澳大灣區創新創業新樣板。廣州大灣區科技創新服務中心打造一體系（粵港澳大灣區的一站式科技創新服務平臺）、兩大聯盟（粵港澳大灣區科技金融聯盟和廣州市科創板上市促進聯盟）、三大數據庫（企業數據庫、機構數據庫、科技成果庫）、四平臺（創新創業服務平臺、成果轉化撮合平臺、投融資對接服務平臺、上市併購平臺）的運營模式。深圳光明科學城建設初見成效。深圳市制定了多份重磅規劃、文件，如《關於支持光明科學城打造世界一流科學城的若干意見》《光明科學城空間規劃綱要》《光明區現代產業體系中長期發展規劃（2020 — 2035 年）》等，為光明科學城的快速推進鋪平了道路。

四是知識產權服務體系初步建成並發揮作用。廣州科學城成為大灣區知識產權服務和監管中心，一批知識產權機構在此地相繼投入運營，如中國（廣東）知識產權保護中心、國家知識產權局專利局專利審查協作廣東中心、廣州“一帶一路”版權產業服務中心等開展灣區業務；廣州知識產權法院的設立和廣州知識產權仲裁院的引進，以及他們與廣東省知識產權維權援助中心的合作有力保障了知識產權的授權、確權和維權；有關知識產權研究機構和社團組織，如北京大學知識產權研究院、粵港澳大灣區知識產權聯盟的引進，進一步增強了大灣區知識產權的支撐作用。

3. 大灣區科技創新成效顯著

一是科技助力打贏疫情防控阻擊戰。由鍾南山院士領銜的粵港澳呼吸系統傳染病聯合實驗室，以及由汕頭大學醫學院和香港大學建設的粵港新發傳染病聯合實驗室等 5 家聯合實驗室在 2020 年新冠肺炎疫情病毒溯源、藥物研發、快速檢測等科技攻關中起到重要作用。粵港澳大灣區雄厚的科創科研實力和製造業基礎，為抗疫防疫共享科技力量。例如，廣州研製全國首個測溫巡邏機器人，極大地提高了檢測和巡邏效率，有效避免人與人接觸；廣州極飛科技通過 R80 無人車和無人機空地聯合作業，進行全面立體無死角的防疫消殺。廣州海格通信研發的海格北斗智慧防疫手環，能夠提供車輛、人員的精準定位、軌跡跟蹤；廣州推出 5G+AI 送餐機器人，有效降低人員接觸頻次。深圳雲天勵飛推出“口罩佩戴檢測”和“AI 人體測溫”兩大疫情防控功能模組產品，準確率超過 98%，實現全天候持續無感測溫。深圳華大基因研發的新型冠狀病毒 2019-nCoV 核酸檢測试剂盒，是首批正式獲准上市疫情檢測產品之一。大灣區抗擊疫情的科技硬實力，是廣東不斷投入科技創新的厚積薄發。正是得益於雄厚的科技抗疫實力支撐，粵港澳大灣區能夠做到精準防控，粵港、粵澳之間的聯合防控機制完善有效，外防輸入，內防反彈，在全國率先復工復產，率先實現經濟止跌企穩步入反彈正增長的軌道。

二是核心技術攻關取得重大進展。圍繞產業發展和“卡脖子”瓶頸，實施重點領域研發計劃，組織實施六批重大重點項目，省級財政資金累計投入 63.8 億元，社會總投入 202.3 億元。部分技術打破國外壟斷，如南方科大集成調試成功第一套 30KV 電子束曝光系統，廣東工大、廣州海格通信聯合研發的嵌入式高性能數字信號處理器（DSP）芯片已在中芯國際完成流片等。與科技部聯合組織的“寬帶通信和新型網絡”國家重點專項，廣東省承擔了一半的科研攻關和應用示範任務。為應對中美經貿摩擦對科技產業的影響，組織省實驗室與華為等重點高技術企業開展現場的技術（鯤鵬 +

昇騰系統) 對接, 從供應鏈、產品鏈、技術鏈支撐高科技產業渡過難關。

三是發明專利數量提速總量領先世界各大灣區。由《廣州日報》數據和數字化研究院發佈的《粵港澳大灣區協同創新發展報告(2020)》顯示, 2015—2019 年五年間, 粵港澳大灣區發明專利總量達 128.76 萬件; 2019 年粵港澳大灣區的發明專利數量分別是東京灣區的 2.38 倍、舊金山灣區的 5.72 倍、紐約灣區的 8.16 倍, 位列世界各大灣區之首。根據廣東省市場監管局(知識產權局) 公佈的數據, 知識產權已成為粵港澳大灣區特別是大灣區內地 9 市創新發展的核心競爭力和重要金融資產。2020 年, 粵港澳大灣區珠三角 9 市發明專利授權量 6.9 萬件, 有效發明專利擁有量 33.9 萬件, 均佔全省的 97%; PCT 國際專利申請量 2.8 萬件, 佔全省 99%; 商標有效註冊量 455.5 萬件, 佔全省 84%。目前已開展粵港合作項目 239 項, 粵澳合作項目 43 項。

(三) 基礎設施“軟硬聯通”取得新突破

現代化基礎設施在粵港澳大灣區建設中發揮基礎性、先導性、戰略性、服務性作用。2020 年, 廣東以重大基建項目為抓手加快推進基礎設施“硬聯通”, 以“灣區通”工程為抓手有序推進基礎設施“軟聯通”, 構建內通外聯、高效便捷的大灣區基礎設施網絡, 促使各項基礎設施建設工作不斷取得實質性進展。

1. 基礎設施建設大踏步前進

一是大灣區交通基礎設施建設達到世界先進水平。已經建成一批重大跨境基礎設施。大灣區實施基礎設施互聯互通、城際鐵路等專項規劃, 高鐵里程超過 1200 公里, “軌道上的大灣區”加快形成。港珠澳大橋、廣深港高鐵等標誌性工程建成通車, 極大地促進了港澳和內地人員往來和貨物流通。珠江口跨江通道陸續建成。珠江口已經建成 4 條公路跨江通道以及 1 條鐵路通道, 過江時間大大縮短。廣東省正在建設深中通道、黃茅海通道

2 條公路通道，佛莞城際、深茂鐵路深江段 2 條鐵路也將穿越珠江口。規劃待建的還有獅子洋通道等 2 條公路通道和 2 條鐵路通道。大灣區綜合交通基礎設施建設成網。至 2020 年底，廣東省高速公路通車總里程在全國率先突破 1 萬公里、連續七年位居全國第一，高速鐵路通車總里程、航道總里程均居全國第二（見表 5）。其中，大灣區核心區高速公路密度達到每百平方公里 8.7 公里，媲美紐約、東京等世界主要灣區。口岸通關效率大幅提升。蓮塘 / 香園圍口岸、新橫琴口岸正式開通，粵澳新通道、皇崗口岸重建等加快推進，深圳灣口岸貨檢通道、橫琴口岸實現 24 小時通關。世界級機場群港口群加快形成。香港機場擴建、白雲機場三期、深圳機場三跑道等加快建設，大灣區機場旅客吞吐能力超過 2 億人次、港口集裝箱吞吐量超過 8000 萬標箱，均居世界四大灣區第一。

表 5 大灣區城市公路和軌道交通建設情況

	民用汽車 總計(輛)	公路通車 里程 (公里)	等級公路 通車里程 (公里)	軌道交通			
				運營車 數(輛)	運營線路 條數(條)	運營線路 長度(公里)	客運量 (萬人)
廣州	2789056	8999	8999	2854	15	523	330964
深圳	3430227	736	736	2598	9	316	202200
珠海	691188	1463	1463	30	1	9	142
佛山	2735785	5309	5309	0	0	0	0
惠州	1308679	13216	13211	0	0	0	0
東莞	3235140	5284	5284	120	1	38	5376
中山	1209051	2671	2671	0	0	0	0
江門	882240	9515	9509	0	0	0	0
肇慶	603353	14306	14306	0	0	0	0
香港	740000	2086	—	—	10	262.2	24820
澳門	240746	454.1	—	—	1	9.3	約 1000

數據來源：《廣東統計年鑒 2020》，香港運輸署和澳門交通事務局官網。

二是一批重要基礎設施項目落成或穩步推進。2020 年 8 月 18 日，新的橫琴口岸正式開通使用，成為繼拱北口岸之後大灣區西部的又一“超級通道”，必將更大程度促進粵澳深度融合相通。2020 年 8 月 26 日，蓮塘 / 香園圍口岸正式開通啟用，是大灣區框架下深港首個建成投入使用的大型互聯互通基礎設施，為大灣區再添一條新的物流大通道。一批重大工程項目正穩步推進。深中通道沉管隧道完成 4 節沉管對接，廣湛高鐵湛江灣海底隧道始發井取得關鍵節點勝利，黃茅海通道、南中高速、從埔高速、廣清城際北延線開建，廣州港深水航道拓寬工程建成投產。大灣區軌道網建設正加速推進。2020 年 8 月，國家批覆大灣區城際鐵路建設規劃，通過有序建設一批城際鐵路項目，加快形成“軸帶支撐、極軸放射”的多層次城際軌道網絡格局。該規劃對大灣區軌道交通時效給出明確的目標，即 1 小時通達大灣區主要城市，2 小時通達大灣區主要城市到廣東省內其他城市，3 小時通達泛珠三角地區省會城市。灣區內部進一步加強互聯互通，構建大灣區“A”字型交通主骨架，完善以高鐵、城際鐵路、高速公路等為主體的多層次快速交通體系，全面實現廣佛、深港、珠澳三極之間 1 小時左右通達。進一步提升灣區對外輻射效應，打造全省“三橫六縱兩聯”運輸通道佈局，以大灣區為基點，輻射粵東西北及泛珠三角區域，同步推動汕頭、湛江省域副中心城市和省內都市圈交通建設發展。提升灣區運輸服務水平，探索構建“一票式”聯程客運新模式，推動實現運輸“一張網”、出行“一卡通”、貨運“一單制”、服務“一站式”、監督“一號通”。

三是新型基礎設施建設正成為大灣區新的發展引擎。2020 年，深圳首批新基建項目共計 95 個，總投資 4119 億元，包括算力設施、5G 網絡、工業互聯網、智能交通等多個領域，其中深圳超算中心進入 E 級機研製階段，深圳 5G 基站累計建設數量超過 4.6 萬個，已實現全市區域 5G 獨立組網全覆蓋；深圳超算中心二期工程加速推進，將擁有比現在強千倍的計算能力，有力支撐新興產業發展。廣州首批 73 個新基建重大項目集中簽約，總投資

規模約 1800 億元。此外，廣州港正依託南沙港區四期工程建設 5G 智慧港口，橫琴先進智能計算平臺項目正加速推進。

2. 基礎設施建設投資成為“穩就業、保增長”的重要支撐

《廣東省推進新型基礎設施建設三年實施方案（2020 — 2022 年）》（以下簡稱《方案》）出臺。對於加快推動廣東省經濟高質量發展，構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局和推進粵港澳大灣區建設具有重大意義。

《方案》“1+4+10”框架，即“構建一體化網絡、打造四大集群、推進十大工程”，分類部署廣東省“新基建”19 項重點任務，統籌推進信息基礎設施、創新基礎設施和融合基礎設施建設，夯實廣東經濟社會高質量發展的基礎。到 2022 年，新型基礎設施發展水平領先全國，初步形成以新發展理念為引領，以科技創新為驅動，以信息網絡為基礎，支撐數字轉型、智能升級、融合創新的新型基礎設施體系。佈局 700 多個項目、總投資超 1 萬億元，新建 5G 基站 8.7 萬座、總量突破 12 萬座。2020 年廣東固定資產投資增長 7.2%。開工建設深茂鐵路深江段、開闢跨珠江口第二高鐵通道，建成穗莞深城際、廣清城際一期、珠西綜合交通樞紐江門站等項目。

3. 基建服務改革和規則銜接深入開展

習近平總書記在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上發表重要講話提出，要推動粵港澳三地經濟運行的規則銜接、機制對接，促進人員、貨物等各類要素高效便捷流動，提升市場一體化水平。這為大灣區深入實施基礎設施服務改革指明了重要方向。交通運輸部等牽頭印發《關於推進海事服務粵港澳大灣區發展的意見》《關於珠江水運助力粵港澳大灣區建設的實施意見》，從海事協同合作機制建設，包括粵港澳海事管理和技術標準協同互認，以及從提升水運服務品質，促進大灣區運輸服務高質量發展等方面深化服務改革。廣東以實施“灣區通”工程為抓手，主動加強與港澳的對接協商，探索促進在交通通信、通關物流等領域的標準互認和政策互通，不

斷提升大灣區的交通運輸服務水平。推動移動支付拓展到港珠澳大橋、廣深港高鐵、橫琴蓮花大橋穿梭巴士等大灣區重點民生交通領域應用場景；着力完善交通客運樞紐和設施網絡，推動全省聯網售票平臺支持港澳居民證件購票；推進大灣區智能交通系統建設，加快城際公交化捷運、城際鐵路建設和線路互聯互通，着力構建大灣區城市“一小時交通圈”。啟動建設環北部灣廣東水資源配置工程試驗段，天然氣主幹管網通達全部地市。加大醫療衛生、應急物資儲備、城鄉環境治理等領域補短板力度，新增安排項目 512 個、總投資 2138 億元。加大招商引資力度，舉辦集中簽約、集中開工活動，吸引一批央企、大型民企、重大外資項目落戶。制定促進消費的政策措施，着力補齊消費基礎設施短板，通過發放補貼、消費券等多種形式，大力推進汽車下鄉、家電惠民，擴大信息消費、農村消費、文旅消費，鼓勵發展在線教育、遠端醫療等消費新業態。

（四）具有國際競爭力的現代產業體系逐步完善

大灣區充分利用國內市場存量大、廣東製造業基礎良好、港澳國際聯繫強的優勢，推動以製造業為主體的實體經濟發展，大力推動產業優化升級。

1. 穩步推進產業基礎高級化和產業鏈現代化

一是着力提升產業創新能力。廣東編制起草了《粵港澳大灣區現代產業發展規劃》，推動創建“粵港澳大灣區新興產業技術創新中心”等國家級技術創新中心，加快構建以科技創新為支撐、先進製造業為主體，現代金融、人力資源相配套的現代產業體系。2019 年，珠三角地區先進製造業、高技術製造業佔規模以上工業增加值的比重分別達到 59.2%、36.2%，研究與試驗經費佔 GDP 的比重達 3.2%，初步形成以戰略性新興產業為先導、先進製造業和現代服務業為主體的產業結構和以企業為主體的產業創新體系。

二是推進戰略性新興和支柱產業創新培育。廣東出臺培育發展戰略性產業集群的意見，啟動戰略性新興產業和戰略性支柱產業“雙十”產業集群行動計劃（見表 6），加快推動“生物醫藥與健康”“前沿新材料”等產業集群培育發展，促進產業由集聚發展向集群發展全面躍升，打造具有國際競爭力的現代產業體系。廣東還制訂了《廣東省未來產業培育發展實施方案（2020—2025）》，分批培育引領型未來產業與強基型未來產業。在 5G、6G、人工智能、醫療健康、智能製造等“新基建”領域部署一批科技攻關及應用場景項目，積極引導消費和投資方向，引領構建產業發展新格局。推進 5G 垂直領域示範應用，籌備成立 5G 行業應用產業技術創新聯盟。圍繞智慧醫療、智慧園區、智能工廠、智能電網、燃氣、石化等 20 餘個典型行業，開展 5G 應用技術方案的研究。承接“固廢資源化”等國家重點研發計劃項目到廣東轉化，生物醫藥產業、環保產業、海洋產業等產業獲得高質量發展。

表 6 廣東省“雙十”產業集群情況表

類別	名稱	目標 / 重點 / 佈局
戰略性 支柱 產業	新一代電子信息產業集群	基本解決“缺芯少核”，繼續做強做優珠江東岸電子信息產業帶，推動粵東粵西粵北地區主動承接珠三角產業轉移發展配套產業，形成世界級新一代電子信息產業集群。
	綠色石化產業集群	擴大規模，延伸中下游產業鏈條，打造以湛江、茂名、廣州、惠州、揭陽等為核心的沿海石化產業帶，形成“一帶、兩翼、五基地、多園區協同發展”特色產業佈局。
	智能家電產業集群	實現數字化、智能化轉型，打造以廣州、深圳、佛山為核心的創新網絡和生產性服務業網絡，以深圳、珠海、佛山、惠州、中山、湛江等為核心的製造網絡，形成全球領先的智能家電產業集群。
	汽車產業集群	傳統與新能源汽車共同發展，建立安全可控的關鍵零部件配套體系，優化以廣州、深圳、珠海、佛山、肇慶為重點的汽車產業區域佈局，打造具有國際影響力的汽車產業集群。
	先進材料產業集群	推動現代建築材料、綠色鋼鐵、有色金屬、化工材料、稀土材料等先進材料轉型發展，在廣州、深圳、珠海、佛山、韶關、惠州、東莞、陽江、湛江、茂名、肇慶、清遠、雲浮等地形成若干個特色優勢產業集群，力爭邁入世界級先進材料產業集群行列。

(續上表)

類別	名稱	目標 / 重點 / 佈局
戰略性 支柱 產業	現代輕工紡織產業集群	加快與新技術、新材料、文化、創意、時尚等融合，發展智能、健康、綠色、個性化等中高端產品，構建以廣州、深圳為核心的創新創意中心，以沿海經濟帶、各特色產業集聚地為重點的先進製造基地網絡。
	軟件與信息服務產業集群	加快研發具有自主知識產權的操作系統、數據庫、中間件、辦公軟件等基礎軟件，重點突破工業軟件，強化廣州、深圳的產業集聚效應和輻射帶動作用，支持珠海、佛山、惠州、東莞、雲浮等地市大力發展特色軟件產業。
	超高清視頻顯示產業集群	支持發展新型顯示產業推進攝錄設備、核心芯片、內容製作等關鍵技術取得突破以建設超高清視頻顯示產業發展試驗區為契機，促進珠三角核心區超高清視頻產業。
	生物醫藥與健康產業集群	推動精準醫療、智慧醫療、海洋醫藥、醫養融合等新業態發展壯大，在精準醫學與幹細胞、新藥創製等領域突破關鍵核心技術，打造廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山等創新集聚區。
	現代農業與食品產業集群	重點發展糧食、嶺南水果、蔬菜、畜禽、水產、南藥等產業，聚焦菠蘿、荔枝、茶葉、柚子、生豬、深海網箱養殖等優勢產業區（帶），加快發展中央廚房、即食食品、速凍快消食品等。
戰略性 新興 產業	半導體與集成電路產業集群	保持芯片設計領先地位，補齊芯片製造短板，以廣州、深圳、珠海等為核心形成兩千億級芯片設計產業集群，做強廣州、深圳特色工藝製造，加快深圳、珠海、東莞等第三代半導體發展，建成具有國際影響力的半導體與集成電路產業集聚區。
	高端裝備製造產業集群	重點發展高端數控機床、航空裝備、衛星及應用、軌道交通裝備、海洋工程裝備等產業，將廣州、深圳、珠海、佛山、東莞、中山、江門、陽江等地打造成為主導產業突出的全國高端裝備製造重要基地。
	智能機器人產業集群	重點發展工業機器人、服務機器人、特種機器人、無人機、無人船等產業，集中力量突破減速器、伺服電機和系統、控制器等關鍵零部件和集成應用技術，支持廣州、深圳等地市開展機器人研發創新，珠海、佛山、東莞、中山等地市建設機器人生產基地。
	區塊鏈與量子信息產業集群	突破共識機制、智能合約、加密算法、跨鏈等關鍵核心技術，在廣州、深圳、珠海、佛山、東莞等地打造全國領先的產業集聚區、創新引領區、應用先行區，推動區塊鏈技術和產業發展走在全國前列，打造全國量子信息產業高地。
	前沿新材料產業集群	重點發展低維及納米材料、先進半導體材料、電子新材料、先進金屬材料等前沿新材料，在廣州、深圳、珠海、佛山、韶關、東莞、湛江、清遠、潮州等地打造各具特色的前沿新材料集聚區。
	新能源產業集群	大力發展先進核能、海上風電、太陽能等優勢產業，加快培育氫能等新興產業，推進生物質能綜合開發利用，重點打造陽江海上風電全產業鏈基地，建設珠三角太陽能製造業集聚區，培育廣州、深圳、佛山、湛江、茂名、雲浮等地市氫能產業基地。
	激光與增材製造產業集群	重點發展前沿 / 領先原創性技術、高性能激光器與裝備、增材製造裝備與系統、應用技術與服務等，促進以廣州、深圳為核心，珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門等地各具特色的產業集聚區。
	數字創意產業集群	大力推進 5G、AI、大數據、VR/AR 等新技術深度應用，鞏固提升遊戲、動漫、設計服務等優勢產業，提速發展電競、直播、短視頻等新業態，形成以廣州、深圳為核心引擎，珠海、汕頭、佛山、東莞、中山等地特色集聚的“雙核多點”發展格局，打造全球數字創意產業高地。

類別	名稱	目標 / 重點 / 佈局
戰略性 新興 產業	安全應急 與環保產 業集群	重點推動安全應急監測預警設備、救援特種裝備、公共衛生等突發事件應急物資，健全安全應急物資生產保供體系和綠色生產消費體系在珠三角地區形成以技術研發和總部基地為核心的產業聚集帶，在粵東粵西粵北地區形成以安全應急裝備製造和資源綜合利用為特色的產業聚集帶，建成國內先進的產業集群。
	精密儀器 設備產業 集群	在工業自動化測控儀器與系統、大型精密科學測試分析儀器、高端信息計測與電測儀器領域取得傳感、測量、控制、數據採集等核心技術突破與產業化應用，打造貫穿創新鏈、產業鏈的創新生態系統以珠三角為核心重點發展中高端產品，輻射帶動粵東粵北錯位有序發展。

資料來源：《廣東省培育發展“雙十”產業集群行動計劃》，2020年6月30日。

三是大力發展智能製造和數字化轉型。2020年廣東省智能製造試點示範項目88個項目入選。其中廣州18個，珠海18個，深圳17個，佛山13個，惠州7個，韶關4個，肇慶4個，中山3個，江門2個，東莞1個，清遠1個。這些旨在促進生產過程智能化，切實降低運營成本、縮短產品研製週期、提高生產效率、降低產品不良品率、提高能源資源利用率，並在本行業發揮標杆示範作用。截止2020年10月，廣東培育25個國家級、378個省級智能製造試點示範項目，大力推動機器人產業發展和應用，全省共有機器人骨幹企業86家；2020年1至10月，廣東工業機器人產量5.35萬臺（套），佔全國總產量的29.1%。目前廣東累計培育了200多個標杆示範項目，其中80多個項目入選各類國家級標杆示範，數量位居全國第一；重點培育了華為、富士康、樹根互聯、騰訊等4家國家級跨行業、跨領域工業互聯網平臺，在全國首創“廣東省工業互聯網平臺及數字化轉型服務商”，引進培育了370多家優秀工業互聯網平臺及數字化轉型服務商；針對中小型工業企業，採取平臺帶動、中小企業、事後獎補的方式，以生產製造、初級應用等為重點，在研發管理協同、生產設備狀態監控、智能排單調度等領域提供了超過400項應用服務，累計推動了1.5萬家工業企業“上雲上平臺”，帶動50萬家中小微企業“上線用雲”。

四是推進區塊鏈產業探索發展。廣東研究制定區塊鏈產業發展實施方案，廣州黃埔出臺“區塊鏈 10 條”、加快創建以區塊鏈為特色的中國軟件名城示範區，深圳已初步形成以南山為代表的區塊鏈產業集聚區。

2. 加快傳統優勢產業提質增效步伐

一是大力推進工業企業技術改造。廣東新修訂工業企業技術改造三年行動計劃，進一步加大技改資金獎勵力度，擴大政策普惠面和提高扶持比例。《廣東省人民政府關於印發廣東省降低製造業企業成本支持實體經濟發展若干政策措施的通知》等政策文件，推動了工業企業開展數字化、網絡化、智能化和綠色化技術改造，培育新的發展動能，加快產業優化升級。支持方式為廣東省工業企業技術改造事後獎補：獎補資金 = (企業申請獎補當年稅收 - 基數) 省級分成部分 × 60% + (企業申請獎補當年稅收 - 基數) 地市級分成部分 × 50% + (企業申請獎補當年稅收 - 基數) 縣級分成部分 × 40%；省級工業和信息化專項資金（支持企業技術改造）項目：單個項目補助不超過 1000 萬；廣州市“中國製造 2025”產業發展資金—技術改造專項：補助額度不超過項目總投資的 30%，最高不超過 500 萬元。

二是加快發展工業互聯網建設。廣東累計推動了 6000 家工業企業運用工業互聯網數字化轉型、50 萬家中小企業“上雲用雲”。華為、富士康、樹根互聯等 3 家企業入選國家級工業互聯網跨行業、跨領域平臺。擴大完善省工業互聯網產業生態供給資源池，匯聚超過 300 家優秀工業互聯網平臺商、服務商。選取廣佛定製家具等 10 個集群，開展第一批產業集群工業互聯網數字化轉型試點，培育建設 8 個省“5G+ 工業互聯網”應用示範園區。

三是推動工業綠色發展。深入推進綠色製造體系建設，創建國家級綠色工廠 57 家、綠色設計產品 62 種、綠色園區 2 家、綠色供應鏈 4 個，廣佛跨界河流域“散亂污”工業企業（場所）清理整治任務全部完成。此外，提升製造業和生產服務業融合發展水平。舉辦中國工業電子商務大會，組

織工業電子商務平臺與先進製造業產業集群開展 5 場對接活動。扎實推進服務型製造發展，培育 20 家珠三角地區服務型製造示範企業（平臺）。加快培育發展工業旅遊業態新載體，評審認定工業旅遊精品線路 20 條。

3. 加快數字經濟引領培育新產業、新業態

一是建設國家數字經濟創新發展試驗區。廣東制定數字經濟創新發展工作方案，明確推進國家數字經濟創新發展試驗區在大灣區落地建設。圍繞構建一體化網絡的目標，推進 5G 網絡、光纖網絡、物聯網等信息基礎設施建設，探索建立數據要素高效配置機制，培育建立數據要素市場，推動製造業、服務業、農業農村等經濟社會重點領域數字化、智能化轉型。2020 年上半年，以 5G、數據中心為代表的新基建帶動信息投資和消費快速增長，廣東電信廣播電視和衛星傳播服務投資增長 18.6%，移動互聯網接入流量增長 31.2%，4K 機頂盒用戶數累計超過 2200 萬戶。

二是增強數字經濟核心技術。制定實施加快半導體及集成電路產業發展的意見，牽頭起草培育半導體及集成電路產業集群行動計劃，推動省級財政出資 100 億元設立省半導體及集成電路產業投資基金，協調推進廣州粵芯、珠海英諾賽科等一批集成電路重大項目建設，着力解決關鍵核心技術受制於人、製造能力較弱、人才緊缺等問題。

三是推動融合基礎設施建設。謀劃推進智慧能源、智慧交通、智慧物流、智慧城市、智慧醫療、智慧教育、智慧農業、智慧水利、智慧環保、智慧應急等十大工程，全面提升新一代信息技術對經濟社會各領域的賦能作用。初步統計，2020 年廣東在建和新開工建設的融合基礎設施項目約 300 個，預計完成年度投資超 180 億元。廣東智慧公共事業、智能交通和車聯網、智能製造終端用戶數分別為 7775.3 萬戶、2511.1 萬戶、1642.6 萬戶，合計佔比超過全國 3/4。

四是支持新業態新模式健康發展。大力發展互聯網醫療服務，制定並落實促進和規範健康醫療大數據應用發展的實施意見、“互聯網 + 醫療健

康”發展行動計劃、建設“互聯網+醫療健康”示範省行動方案等系列政策措施。截至2020年9月，廣東已有113家醫院建設互聯網醫院，疫情發生以來，互聯網醫院網上問診達58.4萬人次。搭建“保供穩價安心”農產品數字平臺，截至2020年6月底，入駐平臺農業企業達2400多家，直播140餘場，吸引280餘萬採購商線上集聚，實現產銷對接合計8900多次，累計銷售額超30億元。

（五）宜居宜業宜遊的優質生活圈加速形成

2020年，粵港澳大灣區在生態環境、民生保障、文化繁榮、世界旅遊目的地建設等方面取得實質性進展，宜居宜業宜遊的優質生活畫卷正在大灣區逐步展開。

1. 大灣區生態文明建設推向新高度

粵港澳三地環保合作將以建設粵港澳大灣區優質生態環境為指導方向，繼續深化合作機制，提升大灣區生態文明建設水平。一是積極推進環境保護領域的“放管服”改革。2020年1月1日起實施的《廣東省生態環境廳建設項目環境影響評價文件審批程序規定》，進一步縮短環評審批時限。廣東就環境影響報告書和環境影響報告書做出批准決定的期限分別縮短為15天和7天。二是深化環保制度和服務改革。廣東通過建立完善環保信用評估和強制性信息公開制度，對大灣區長期穩定排放達標的企業給予“綠色通道”和便利評估措施；持續開展“送技術服務進企業”活動，助力大灣區企業改善生產環境；同時，加強推進環境綜合執法體制改革，在大灣區建立生態環境監測機構。三是持續深化與港澳的環保合作。廣東探索推動在大灣區建立符合國際標準的生態環境管理制度體系和綠色發展評價體系，推動粵港澳大灣區建設生態文明示範區，並積極探索適應區域主體環境功能特點的發展模式，強化在“一核”產業引領帶動作用、“一帶”執行最嚴格的環保要求和“一區”中保障生態屏障功能。

2. 文旅融合和教育交流合作力度持續加大

一是文化和旅遊受到高度重視。2020年10月，習近平總書記到廣東考察時，重點對文化建設和文化保護做出一系列重要講話和重要指示，為廣東文化和旅遊發展賦予了新的使命，提供了強大精神動力。截至2020年1月，粵港澳大灣區共有10處國家5A級旅遊景區。廣州市番禺區、江門市臺山市入選首批國家全域旅遊示範區。基於不同類型旅遊資源，粵港澳大灣區可以提供主題公園遊、郵輪旅遊、會展旅遊、養生保健旅遊、歷史文化旅遊等多樣化的旅遊產品等等。

二是深化大灣區青少年交流合作。粵港澳三地克服疫情衝擊與香港修例風波影響，繼續辦好粵港澳青年文化之旅。2020年度粵港澳青年文化之旅在韶關舉行，粵港澳三地60名青年共同探尋嶺南文脈、相互交流增進了解，活動取得豐碩成果。組織參選文化和旅遊部2020年度“港澳青少年內地遊學產品”，江門開平倉東文化遺產遊學營最終入選並在港澳青少年內地遊學聯盟大會上進行推介。廣東舞蹈戲劇職業學院於8月份舉辦了粵港澳青少年粵劇藝術夏令營，來自粵澳兩地90餘名師生進行了粵劇學習交流。

三是謀劃一系列重大文旅項目和工程。2020年6月，廣東發佈首批粵港澳大灣區文化遺產遊徑，包括孫中山文化遺產遊徑、古驛道文化遺產遊徑、海上絲綢之路文化遺產遊徑、海防史跡文化遺產遊徑、華僑華人文化遺產遊徑等5個主題遊徑線路；該遊徑以歷史為紐帶，將承載着粵港澳大灣區共同記憶和文化情感的歷史文化資源整合，共同展示大灣區文化交融性和嶺南文化特質。《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》由國家文化和旅遊部、粵港澳大灣區建設領導小組辦公室和廣東省人民政府於2020年12月24日聯合印發實施。該規劃描繪了粵港澳大灣區文化和旅遊發展藍圖，明確了粵港澳大灣區文化和旅遊建設的目標、思路和主要任務，規劃了11個項目專欄36類重點項目，有利於推進粵港澳大灣區文化和旅遊協調發展，將大灣區建設成為具有國際影響力的人文灣區和休閒灣區。

四是深化粵港澳大灣區旅遊監管合作。為加強粵港澳旅遊市場監管信息溝通和執法協作，廣東省文化和旅遊廳推動大灣區“9+2”城市旅遊市場監管部門於2020年9月11日成立了旅遊市場監管協作體，簽署了《粵港澳大灣區“9+2”城市旅遊市場聯合監管協議書》，共同構建信息通報、聯合檢查、聯動處置、應急處突等工作機制。

五是大灣區教育合作發展有新突破。廣東省與港澳攜手合作，以互聯互通、互學互鑒、共建共享共贏為重點，促進教育體制創新和治理能力建設。東莞加快籌建大灣區大學，2020年完成大灣區大學一期校園土地整備工作。香港科技大學（廣州）正在如火如荼地建設，2022年9月1日，香港科技大學（廣州）將正式開學入駐。此外，2020年11月14日，正式成立粵港澳大灣區中小學校長聯合會，藉此平臺促進粵港澳教育信息資源的互融互通，以及大灣區基礎教育高質量發展。

3. 疫情防控常態化下社會治理合作格局加速形成

一是粵港澳大灣區開啟“聯手抗疫”模式。2020年面對新冠肺炎疫情爆發，粵港澳三地通過每日疫情多輪通報、及時共享疫情信息、共商防控重大決策等形式，建立疫情聯防聯控機制，同時藉助數字化的大潮，探索新型互聯網診療，利用新技術加快推進電子病歷的科研和應用，在粵港澳大灣區率先實現電子病歷互聯互通，搭建數字化醫療資源合作共享平臺，實現醫院之間各診療環節數據共享、檢查結果互認，探索大灣區內跨境轉診，促進“健康灣區”建設；此外，還開展“健康廣東行動”。推動珠三角9市高水平醫院與港澳醫療機構組建醫療聯合體，積極引進港澳專業醫學人才、先進醫療技術、成熟管理經驗和優秀經營模式，支持港澳醫師、護士、藥劑師等在大灣區內開展執業活動等。

二是推動公共服務和社會治理的互聯互通。廣東在2020年7月28日印發《關於因地制宜發展共有產權住房的指導意見》，將在粵工作和生活的港澳居民納入共有產權住房的供應範圍。此外，大灣區內地9市教育部門

採用積分入學等方式，力所能及地為符合條件的港澳子弟提供教育公共服務。其中，肇慶規定港澳子弟與本地戶籍子女享受同等待遇。

（六）推進大灣區全面開放邁向更高水平

2020 年，廣東在深化營商環境改革、廣東自由貿易試驗區建設、專業人員資格互認等多方面推進粵港澳大灣區建設，均取得了亮眼成績，有力推動了全面開放新格局的形成。

1. 多項創新政策助力全面打造灣區新型營商環境

國務院發佈於 2020 年 1 月 1 日實施的《優化營商環境條例》，從市場主體保護、市場環境、政務服務、監管執法、法治保障等五個主要方面進行營商環境優化改革，是中國優化營商環境的重要行政法規，對提升大灣區營商環境提供了基本制度。廣州市印發的《廣州市營商環境綜合改革試點實施方案》重點強調深化知識產權運用和保護，對服務業重點領域加大對外開放力度。國家出臺的《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020 — 2025 年）》，提出深圳要打造市場化法治化國際化營商環境，並將進一步完善公平開放的市場環境、打造保護知識產權標杆城市、完善行政管理體制和經濟特區立法作為打造市場化法治化國際化營商環境的三個重要目標。大灣區內地其他城市也均頒佈實施了營商環境改革政策措施。

2. 廣東自由貿易試驗區建設取得重要成果

一是南沙自貿區釋放了在大灣區建設中的創新引領帶動效能。南沙自貿區始終堅持以制度創新為核心，在投資便利化、貿易便利化、“放管服”改革、金融開放創新、深化粵港澳合作、法治環境建設、科技和創新型產業體系建設等領域全面發力。南沙自貿區掛牌 5 年多來，累計形成 658 項制度創新成果。在推進大灣區建設過程中，南沙加強與港澳產業合作，打造大灣區現代產業新高地。截至 2020 年 7 月，累計落戶港澳企業 3770 多

家，累計投資總額超 1250 億美元；與暨南大學合作共建全國首個常態化粵港澳規則對接平臺。

二是前海蛇口自貿區加大了投資開放力度。2020 年 8 月 25 日通過的《深圳經濟特區前海蛇口自由貿易試驗片區條例》，要求前海蛇口片區實行外商投資准入前國民待遇、負面清單管理和非違規不干預的管理模式，探索實行外商投資試驗性政策措施；逐步放寬或者取消境外投資者在服務業領域的資質要求、股權比例、經營範圍等准入限制措施。經過 5 年發展，2020 年上半年，前海累計註冊港資企業 1.17 萬家，註冊資本 1.31 萬億元，累計實際利用港資 203 億美元。前海陸續推出 100 餘項惠港利港政策，率先構建起全方位對港開放政策體系。

三是橫琴新區片以改革促開放取得明顯進展。橫琴在營造優良投資環境、提升貿易便利化水平、推動金融創新服務實體經濟、打造粵港澳深度合作示範區等方面先行先試，努力構建與自身發展定位相匹配、與港澳自由港政策相適應、與國際規則相銜接的創新機制。截至 2020 年 8 月 25 日，橫琴註冊澳資企業已突破 3000 家，成為內地澳資企業聚集最集中區域。

3. 人才開放政策推動高端要素資源流動

一是建立開放型多渠道人才引進機制。通過建立合理完善的“引育用流”人才機制，重點完善有關海外人才尤其是海外高層次人才引進的政策法規，同時注重人才服務與保障。

二是積極推進港澳青年創新創業基地“1+12+N”體系建設。重點打造分佈在大灣區內地 9 市 13 個平臺載體建設。截至 2020 年 6 月底，13 家重點建設載體中已有 11 家投入運營，累計引進 666 個港澳項目入駐。同時，不斷擴大粵港澳科技企業孵化載體規模。截至 2019 年底，在全省建設粵港澳科技企業孵化載體 134 家，共孵化港澳創業團隊和企業 1046 個。

三是職稱評價和專業資格認可改革穩步推進。2019 年 12 月，廣東印發了《關於推進粵港澳大灣區職稱評價和職業資格認可的實施方案》，提出

構建全面開放的粵港澳大灣區職稱評價體系，推進粵港澳大灣區各領域職業資格認可，促進人才要素在大灣區順暢流動；該方案還明確，構建開放的粵港澳職稱評價機制，逐步實現粵港澳三地職稱評價對接。專業技術資格互認主要從工程與法律兩個方面率先入手。2020年7月11日，粵港澳大灣區工程技術人才專業資格互認協議簽約儀式在廣東召開，標誌着三地開始探索構建粵港澳大灣區人才資源開發和利用的合作機制。2020年8月11日，全國人民代表大會常務委員會通過了《關於授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作的決定》，明確指出符合條件的香港法律執業者和澳門執業律師通過粵港澳大灣區律師執業考試，取得內地執業資質的，可以從事一定範圍內的內地法律事務。該決定的實施將是中國司法體制建設的一個重要創舉，引起粵港澳大灣區法律界人士的熱烈討論，受到法律界各行各業的熱烈歡迎。

三、粵港澳大灣區建設推進中存在的主要問題

面對世紀罕見的新冠肺炎疫情衝擊，廣東省堅決落實習近平總書記、黨中央部署，全面貫徹“一國兩制”方針，篤定心志、風雨無阻，推動大灣區建設取得全新進展。但目前看，粵港澳大灣區建設在推進中還存在諸多困難和挑戰，主要表現在以下方面。

（一）科技創新面臨迫切需要攻克的“難點”

近年來，中美貿易摩擦持續升溫，美國頻繁對大灣區高科技企業如華為、中興、大疆等實行芯片斷供、產業鏈上游技術嚴密封鎖等“霸凌措施”。大灣區內地城市產業層次較低、產業價值鏈條較短、關鍵核心技術受制於人、過度依賴國外市場等深層次問題日益凸顯。

1. 高科技領域關鍵核心技術受制於人

電子信息“缺核少芯”明顯，90%以上的高端芯片依賴進口，國產工業機器人配套減速器、伺服電機等進口比例為90%，驅動器進口比例為80%。據對2018年廣東省高新技術企業和入庫培育高新技術企業的調查顯示，對外貿易往來密切的高新技術企業有6000餘家。其中，由國外供應商提供主要零部件和原材料企業有2500多家，5G芯片、電子元器件、基礎工業軟件等產業領域成為美國實施“霸凌措施”的高危地帶，“斷供”風險極大，部分標杆企業面臨較大經營風險。美國全面禁止華為使用任何美國技術製造的芯片，對5G、人工智能等新一代信息產業造成嚴重衝擊，使產業鏈的完整性、安全性、先進性遭受到前所未有的考驗。因此，推進國內科技、經濟大循環變得尤為迫切。

2. 科技支撐能力滯後於大灣區產業發展需求

總體上，大灣區內地城市科技創新領先優勢不明顯、基礎還不牢固，特別是在原始創新能力、自有核心技術、創新主體載體質量、創新政策落地以及創新環境營造等方面仍存在問題和不足。例如，原始創新、基礎研究經費佔GDP比重仍然偏低；高端科研平臺缺乏，雖擁有30家國家重點實驗室、23家國家工程研究中心，但僅為北京的1/4和1/3；高層次創新人才、高技能人才總量仍偏少，入選世界一流大學、一流學科建設數量遠低於北京、上海、江蘇等地區。

3. 科技創新資源分佈不均衡

大灣區科技創新資源分佈特點大致呈現出四種類型：一是廣州和深圳既有創新資源又有產業基礎，並已經成為大灣區甚至是國際上重要的技術創新中心；二是香港和澳門擁有開放性創新資源，在吸引外資和國際先進技術方面能夠為科技創新產業化運作提供金融資本支持；三是佛山、東莞、珠海、中山科技創新資源不足，但擁有較為強大的製造業體系，能夠為科技創新產業落地提供支撐；四是惠州、江門、肇慶科技創新資源豐富程度

和產業基礎都有待提高。因此，這些特點就決定大灣區科技創新資源分佈不均衡情況在短時間內是難以改變的。此外，這種不均衡也會導致創新資源的流通共享存在障礙，也會產生核心城市的虹吸效應，進一步加劇資源分佈的不平衡。因此有必要建立長效的創新資源流通共享機制和激勵措施，促進科技研發分工、金融資本和科技人才要素的流動，實現大灣區科技創新協同發展。

（二）基礎設施互聯互通還有諸多“堵點”

1. 運輸結構不平衡導致物流成本居高不下

“重路輕水”和“港強航弱”交通發展結構，造成流通費用下降空間狹小。2019年，廣東社會物流總費用達1.52萬億元，相當於GDP的14.1%，高於世界平均水平近3個百分點。造成這一問題的突出原因，是運輸結構嚴重失衡。廣東公路貨運量佔全社會貨運量的71.6%，鐵路貨運量佔比不到2%，沿海集裝箱幹線港海鐵聯運佔比僅為0.16%，甚至低於全國0.3%的平均水平，內河、近海航運發展緩慢。而就成本而言，內河航運單位噸公里的運輸成本約為鐵路的1/2、公路的1/5。在內河航運開發上，廣東明顯落後於其他省份。廣東雖擁有大小河流2000餘條，總長36000多公里，是名副其實的第一內河大省，但近年在內河方面的投入與湖北390億元、安徽380億元、浙江320億元的投入相比有較大差距。近5年，廣東內河水運投資僅120億元，有效投資嚴重不足。因此，有必要通過提高內河航運比重，降低數字經濟企業物流成本和全社會物流總費用。

2. 交通的整體協調性和一體化程度仍然較低

從各交通方式的聯合運輸方面來看，雖然大灣區高速公路網和軌道交通網絡相對發達，但相互間的串聯及轉換離“交通一體化”的程度還有相當的距離。大灣區高鐵、城際、地鐵等軌道交通建設多網並存，雖然大都能夠實現便利順暢換乘，但是由於行業技術標準和行政區劃的限制，仍然存

在着客運多式聯運和跨區域連通的運輸問題。尤其是城際線網與地鐵線網不能互聯互通，無法實現公交化運營服務，對灣區軌道交通一體化發展造成障礙，不利於實現“一票式”聯程和“一卡通”服務。

3. 聯通灣區內外的物流通道和聯通方式優化程度不夠

粵港澳大灣區還缺少一條與西南腹地聯通的貨運鐵路通道，鐵路專運線、疏港鐵路等最後一公里還沒有完全打通。廣東省公路貨運量佔全社會貨運量的 71.6%，鐵路貨運量佔比不到 2%；沿海集裝箱幹線港海鐵聯運量比重僅 0.16%，低於全國 0.3% 的平均水平；珠三角與粵東和粵西之間的高速鐵路通道尚未全面建成（現有通道標準為 200 公里 / 小時）；粵東西北地區高速公路路網密度 3.91 公里 / 百平方公里，約為珠三角水平的 46%，處於全國中下水平；每千萬人擁有運輸機場約 0.69 個，遠低於全國平均水平（1.7 個）。

（三）供應鏈和產業鏈仍存不少“斷點”

1. 貫穿產業鏈各環節協同發展的生態體系尚未建立

近年來，全球保護主義、單邊主義抬頭，疊加當前國際疫情持續蔓延，大灣區相關行業、企業可能面臨重要設備、核心零部件、關鍵材料等供應緊張甚至斷供的風險，同時面臨相關設備、產品、材料價格上漲，生產經營壓力加大。目前，大灣區既缺乏像谷歌、IBM 和英特爾等能夠高效整合高新技術產業鏈的核心跨國企業，又缺乏與之配套的“專精特新”型中小企業。因此，大灣區尚未形成以大企業為引領、中小企業及平臺為核心的較為完善的產業生態體系。大灣區較多關鍵器件和基礎軟件的核心專利的關鍵節點已被國外企業佈局，造成國內企業在同類產品無法實現國產替代，或因專利壁壘而無法對外銷售。知識產權壁壘成為企業開展對外貿易和技術創新的主要障礙。如桌面端微軟 Windows 一家獨大，手機端的主流是谷歌的安卓和蘋果的 iOS，其中安卓全球市場佔比超過 80%，國內 OPPO、

vivo 等手機廠商基本採用安卓系統，對美國科技依賴嚴重。

2. 新興產業成長快但不強與傳統優勢產業轉型升級較慢並存

廣東先進製造業和高技術製造業加快發展。2019 年，廣東先進製造業、高技術製造業佔規上工業比重分別達到 56.3% 和 32%。工業新產品產量保持快速增長；新能源汽車產量增長 17.5%，4K 電視產量增長 34.7%，工業機器人增長 28.3%；但戰略性新興產業增加值佔規上工業比重尚未超過 20%，還難以起到支柱作用。傳統產業削減較快，紡織服裝、食品飲料對工業增長貢獻率分別比 2012 年下降 4.1 個、4.3 個百分點。2019 年，在製造業 31 個大類行業中，有 12 個行業增加值負增長，主要集中在汽車和傳統行業。傳統優勢產業技術改造力度有待加大，企業“不想改、不會改、不敢改”問題較為普遍。工業發展平臺整體水平不高。珠三角村鎮工業集聚區發展質量低。據不完全統計，珠三角村鎮工業集聚區約 1.1 萬個，用地總面積佔珠三角地區現有工業用地面積的 24%，但僅貢獻了珠三角地區不到 10% 的工業產值，而 70% 的安全生產事故和環境污染事件發生在村鎮工業集聚區。

3. 高端產品和服務供給不足削弱了產業鏈整體競爭力

大灣區工業產品缺乏在國際市場上具有顯著競爭力和影響力的知名品牌。在 2019 年世界品牌 500 強中，美國佔據了 208 席，中國品牌只有 40 個，而廣東僅騰訊和華為 2 家企業入選。相關領域高端產品依賴進口。在電子信息領域，廣東手機企業核心芯片（基帶芯片、存儲芯片、CPU、GPU 等）大部分依賴進口；大量應用於家電的 MLCC（片式多層陶瓷電容器）雖基本實現了國產化，但更高端的薄介質高容、高容高壓產品被日本、韓國企業壟斷。在工業機器人領域，粵產工業機器人佔全省機器人保有量的比例僅為 30% 左右，而高端機器人和高端設備 80% 的市場被國外產品佔據。在醫療器械行業，高端生產裝備、精密儀器、高端醫療器械依賴進口。在超高清顯示行業，廣東普通平板玻璃原片生產能滿足近 80% 的需求，但

用於高端電子信息顯示的超薄觸控玻璃基板、藍寶石、高鋁等高強度前後蓋板玻璃、高世代 TFT-LCD 玻璃、OLED 顯示面板玻璃主要依賴從美國、日本進口。

(四) 優質生活圈建設尚有不同程度的“盲點”

1. 環境治理還未實現全部對接、聯合治理

十九屆五中全會提出了“十四五”時期我國發展目標任務和 2035 年遠景目標。粵港澳大灣區建設和碳排放都是其中重要的內容，需要進一步探索大灣區在碳排放方面的引領性作用。目前大灣區環境方面還存在人地矛盾導致生態空間擁擠，生態系統面臨結構破碎化、功能退化、價值下降等問題，同時大灣區資源環境和生態安全受到威脅。粵港澳大灣區大量的工業及生活用水需求導致水資源過度開發，也帶來了水環境污染問題，跨界型和複合型水污染問題凸顯。

2. 基本公共服務還有待完善

一方面，廣東高校的體量並不小，整體數量在中國居於前列，但“高水平大學的數量”難以與它的經濟地位相稱。此外，粵港澳大灣區的高等教育發展水平很不平衡，具有較高發展水平的高等教育機構集中在香港和廣州兩地。與內地加強合作方面，香港高校在大灣區內仍具有明顯優勢，融入大灣區高等教育發展顯然是很好的出路。但是，港澳高校曾面臨難以承接內地科研項目等問題。另一方面，大灣區通過探索跨境轉診來克服了粵港澳三地體制差異所帶來的挑戰。

(五) 全面開放新格局構建中存有隱形“門檻”

1. 營商環境法律政策的協調問題難以協調

依據《中華人民共和國憲法》《中華人民共和國香港特別行政區基本法》《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的規定，粵港澳大灣區分屬於三

個法域，適用不同的法律制度。三地法律規則的協調是粵港澳大灣區制度有效運行的重要保障，也是建設大灣區優質營商環境中的重要問題。

2. 廣東自由貿易試驗區建設的同質化和聯動性問題凸顯

其一，一定程度同質化的問題。廣東自由貿易試驗區三個片區均屬於廣府地區，三地文化同源，過去一年所出臺的政策以及落地的項目存在一定的相似性，如何避免自貿區建設方面的同質化是一個重要問題。其二，聯動性有待進一步加強。廣東自由貿易試驗區三個片區均出臺了大量的政策，大力推動自貿區的高速發展，但這些政策多側重自貿區自身的發展，與大灣區其他地區、國內外其他地區的聯動較少。

3. 專業技術人員資格互認工作任重道遠

以法律執業人員資格互認為例，粵港澳大灣區三個法域法律專業資格的互認是全世界司法制度創新建設的創舉。相關政策頒佈以來，受到法律界各行業從業人士的熱烈歡迎。但三地法律內容差異較大，因此未來大灣區以何種標準實現法律執業資格互認，是 2021 年需要全面研究、妥善解決的問題。

四、推進粵港澳大灣區建設的對策建議

從更長期的坐標系辯證看待大灣區新發展階段的危與機。當前，世界百年未有之大變局進入加速演變期。國際環境日趨錯綜複雜，全球疫情擴散蔓延態勢還在持續，這些都不可避免會給大灣區建設帶來不利影響。特別是中美戰略博弈具有長期性，美國政局不論如何變動，中美關係複雜嚴峻的一面都不會降低，美國會繼續藉香港問題大做文章，針對內地和香港的制裁措施可能變本加厲。同時更要看到，中國發展仍然處於重要戰略機遇期，推進大灣區建設具有很多有利條件。進入新發展階段，構建新發展格局，推動高質量發展，中國經濟展現出越來越強勁的韌性和活力，大灣

區建設具有堅強依靠和廣闊空間，將有越來越多的投資者看好大灣區投資大灣區。

（一）深化科技創新賦能，持續提升國際影響力

當前，全球科技創新高度活躍，深刻改變着產業演進的速度和生命週期，孕育帶動了一批新興產業和未來產業崛起。粵港澳大灣區建設正處於轉型發展的關鍵階段，產業總體上處於全球產業價值鏈中低端，經濟對外依存度較高。在當前全球需求低迷，單邊主義、保護主義上升的背景下，經濟發展動力不足的問題日益凸顯。在中長期尤其是“十四五”期間，廣東應緊抓科技革命和產業變革機遇，促進科技創新與實體經濟的深度融合，以科技創新賦能“雙循環”發展，引領消費升級和產業轉型升級。

1. 加快推進關鍵核心技術攻關，提高產業穩定性和競爭力

持續強化基礎與應用基礎研究，補齊原始創新短板。建立和完善國家聯合基金、省市聯合基金和企業聯合資金等多元化投入體系，在重要前沿領域佈局一批基礎研究重大項目。廣東實施的國家級、省級自然科學基金項目要面向世界科技前沿和大灣區重大戰略需求，培養出一批基礎研究人才。深化大灣區與科技部、中國科學院、中國工程院的產學研合作，推動中科院等機構在粵建設高水平創新研究院，全面提升大灣區自主創新能力。積極對接國家重大科技項目，聚焦前沿引領技術、顛覆性技術、卡脖子技術等硬科技，繼續實施重點領域研發計劃，形成一批具有國際競爭優勢的重大科技產品和裝備。實施產學研合作計劃和國產技術替代計劃，結合新基建發展機遇，推動新技術、新工藝實際應用和產業化。

2. 構建內外融通的科技創新網絡，集聚產業高端要素

要持續深化對外合作，積極保持與國際接軌，暢通國內、國際兩個循環，增強利用國際國內兩個市場、兩種資源的能力。充分發揮粵港澳大灣區的窗口和平臺作用，緊密團結港澳地區，推動科技設施向港澳開放，推

動科研人員往來交流等，繼續建設完善一批面向港澳的創業孵化基地，吸引港澳青年來粵創新創業。加強與共建“一帶一路”沿線國家科技合作，開拓與聯合國 UNCSTD 及相關國際組織重點合作工作，鼓勵支持國外創新人才團隊參與大灣區重大科技項目，支持大灣區內科研人員深度參與歐盟“地平線”計劃、國際大科學計劃和大科學工程。

3. 深化科技體制機制改革，優化產業發展環境

推動《廣東省自主創新促進條例》等已有政策的貫徹落實，謀劃制定前瞻性創新政策，加強政策綜合協調，避免政策衝突和利益分化。抓好新一輪全面創新改革的重大改革事項，完善財政科技項目和科研經費管理，提高科研資金使用效率，激發創新主體活力。推進科技創新要素市場化配置，實現人才、資本、技術、信息等要素的自由流動。實施“三評”改革，清理“四唯”行動，構建遵循科研規律的科研管理體系。深化改革科技成果使用權、處置權和收益權，完善和暢通科技成果轉化渠道，提升科研人員的獲得感和滿足感。完善軍民科技協同創新體制機制，提升科技對強軍興軍和經濟的雙向拉動、支撐作用。

(二) 推進基礎設施互聯互通邁上新臺階

以建設暢通粵港澳大灣區內外快速交通網絡為重點，推動大灣區交通運輸高質量發展，高站位高標準推進交通強國建設先行，全面加快大灣區現代綜合交通運輸體系建設，推進大灣區高質量發展。

1. 抓住機遇，打造交通強國建設先行示範區

要抓好《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020 — 2025 年）》所涉及交通運輸任務的落實，支持深圳全面打造交通強國的先鋒城市。要緊抓交通強國、粵港澳大灣區建設和“一核一帶一區”等戰略發展機遇，加快深中通道等跨海重點項目建設和城際鐵路建設，打造內通外聯、高效便捷、銜接順暢和支撐有力的大灣區交通基礎設施網

絡，科學編制完善廣東省綜合交通體系“十四五”規劃及專項規劃，充分發揮交通運輸基礎性、先導性、戰略性、服務性作用，更好支撐服務大灣區經濟社會高質量發展。

2. 把握重點，打造“軌道上的大灣區”

一是構建多元融合的軌道服務網絡。以優化大灣區時空關係為核心目標，按照綜合交通運輸理念，從城際鐵路、城市軌道快線、城市地鐵等多個層面着手，以城際軌道為依託，實現大灣區內部重要城市之間的快速直達聯繫，以市域快軌為依託，保障都市圈近郊地區與核心區之間的時空可達性，構建起支撐灣區空間緊湊發展、集約化滿足交通需求的複合軌道層級體系。二是強化大灣區內各種運輸方式的銜接與多式聯運。利用廣深港高速鐵路高效通關便利，加快香港與珠三角快速軌道網銜接，促進大灣區人員流動。儘快推動大灣區建立“城際鐵路＋地鐵”的一票制和公交化運營服務，實現大灣區軌道設施資源和服務共享。

3. 全面推進，建成現代化的綜合交通運輸體系

首先，推進大灣區高速公路網絡互聯互通。加強珠江兩岸交通網絡連接，加快建設深中通道和黃茅海通道交通工程，重點推進蓮花山通道、獅子洋通道等跨江通道前期研究和籌劃工作，最終建成具有充分運輸能力和高效集約的跨江跨海通道群。其次，建設世界一流的港口群和機場群。港口群建設要加大港口供給側結構性調整力度，統籌“存量”和“增量”資源，提升灣區港口設施集約化、深水化、專業化建設水平；機場群建設要側重在互聯互通體系、協同發展機制、機場規劃佈局、空港經濟總體規劃等方面，促進大灣區機場之間航空資源共享，提升機場群互補發展能力。再次，提升現代化運輸服務水平。用好管好港珠澳大橋，利用廣深港高速鐵路高效的通關便利，加快香港與珠三角快速軌道網銜接。推動廣州—深圳國際性綜合交通樞紐建設，打造一批開放式、立體化綜合客運樞紐。此外，加快高速公路和軌道交通與內河高等級航道網連接建設，建立相互高效銜接、

相互支撐有力的現代化、智能化內河航運體系。重點提升客運服務效率，降低貨運運輸服務成本，推動大灣區客貨運服務一體化和智能化，持續提升大灣區交通網絡的聯通效率和服務水平。

（三）加快升級，進一步增強產業發展新動能

發揮“雙區驅動”優勢，在構建“一核一帶一區”區域發展格局下，推動大灣區製造業高質量發展，建立完善的現代產業體系，不斷開創灣區產業建設新局面，推動灣區內地城市產業轉型升級，以持續創新發掘培育新的消費熱點，搶佔未來增量市場的先機，力爭在新發展格局中展現大灣區作為和擔當。

1. 增強新興產業發展勢能，加快傳統產業轉型升級

一是強化粵港澳大灣區現代產業體系融合發展。促進大灣區產業與創新的融合，緊抓關鍵環節技術突破，提前佈局前沿領域和未來產業，培育產業發展新動能。推動大灣區工業化與信息化的融合，推進製造業數字化、網絡化、智能化轉型，大力發展工業互聯網、5G+ 等信息賦能產業，推廣應用先進製造模式。提升大灣區服務業與製造業的融合深度，加快製造業服務化轉型，開拓實體經濟發展新領域、新業態。大力鼓勵企業發展與產業鏈發展的融合，在大灣區重點落實廣東省“雙十”產業集群方案，聚焦重點產業補鏈強鏈，打造超五千億級的戰略性先導產業集群，加快培育地標性先進製造業集群。二是深入實施新一輪技術改造。落實研發費用加計扣除和固定資產加速折舊優惠政策，支持企業開展技術改造。在保持政策穩定性基礎上，進一步加大技術改造支持力度，大力推動工業企業開展數字化、網絡化、智能化和綠色化技術改造，在5G、先進製造業集群及產業鏈、安全生產等重點領域，支持企業加大設備更新和技術改造投入，提高各集群產業技術水平和質量效益。三是支持大灣區內地工業園區高質量發展。推動以工業園區為平臺集約集聚發展，破解資源瓶頸。堅決打贏珠三

角村鎮工業集聚區改造升級攻堅戰，引導村鎮工業集聚區向現代化工業園區轉型升級，打造高端產業集聚區和產業創新策源地；推動 20 個產業集群落地到工業園區，規劃建設一批特色產業園區，並設計好、培育好、管理好；持續推動工業園區擴容增效，加大對園區的基礎設施投入，優化園區配套的軟硬環境。

2. 加快“強心鑄魂”工程建設，提高產業基礎高級化 和產業鏈現代化水平

以提升產業鏈協作水平為主線，部署創新鏈、人才鏈和教育鏈，深度推進產業、科技和教育融合，提升科技自主能力和解決產業基礎問題。一是強芯強鏈。圍繞關鍵原材料、集成電路製造、高端元器件、電子化學品等產業薄弱環節，積極推動國產化替代進程。抓實“廣東強芯”行動，支持電子信息重點領域生產企業工程研發及產業化項目。二是發展自主軟件。積極發展具備自主核心技術的基礎軟件、工業軟件等產品，引導支持軟件企業基於自主底層信息技術開展適配攻關和迭代升級，加大重點領域重點行業應用推廣力度。三是推進重大短板裝備創新發展。落實國家重大短板裝備實施方案，聚焦裝備製造業龍頭企業以及關鍵核心技術“卡脖子”難題，推動重大技術裝備首臺（套）技術攻關和產業轉化。四是培育產業生態。支持華為、中興等構建核心技術自主可控的全產業鏈生態，支持廣州高雲、風華高科、珠海越亞等一批具有國產化替代潛力的產業鏈“主導型”企業做大做強。加快鯤鵬生態創新中心建設，打造鯤鵬產業生態示範。五是積極融入產業鏈內循環。抓住中國部分重點產品進口替代的機遇，支持中間產品、原材料等出口企業融入國內產業鏈供應鏈，增強配套服務能力。

3. 持續深化製造業供給側結構性改革

着力優化供給結構，提高供給體系質量，創造適應新需求的有效供給。一是提升大灣區製造質量品牌。通過調整現有供給結構、提高產品質量，積極促進實物消費提檔升級，開展產業集群區域品牌建設和企業品牌培育

管理體系標準宣貫活動，加強質量品牌提升培訓，落實好消費品工業“三品”專項行動。建立對具有較長歷史的品牌企業保護和扶持機制，大力培育“百年老店”。繼續支持“粵貿全球”行動，推動廣東製造的品牌效應深入人心。二是打造先進裝備製造業產業帶。按照“一核一帶一區”區域發展新格局，培育打造珠江口東岸高端電子信息產業帶、珠江西岸先進裝備製造產業帶等。支持打造20個產業集群發展，重點打造提升以廣東龍頭企業為核心的上下游供應鏈，增強產業鏈發展韌性。三是打造大灣區數字經濟發展高地。以國家數字經濟創新發展試驗區建設為抓手，建設大灣區全球大數據硅谷和國際數字經濟創新中心，推動數字產業集聚發展，推進區塊鏈產業創新發展，引領在線經濟、共享經濟、無人經濟、平臺經濟等數字經濟新業態和新模式發展。

（四）有效補齊短板，實現更高標準的共建共治共享

1. 建立生態環境聯防聯治機制

為支撐粵港澳大灣區實現對標世界一流灣區生態環境質量，需要進一步加強科技引領，建立以臭氧為核心的多污染物協同控制技術體系及路線圖，制訂臭氧分階段改善目標和多污染物協同控制方案；不斷優化完善多領域的綜合精細化治理和監管模式；推動空氣質量標準更新，並加強空氣質量與人體健康關係的科學研究；加強大灣區污染治理合作與協調，創新大氣污染區域聯防聯控的體制機制。

2. 率先在全國探索綠色低碳發展之路

廣東有能力、有條件在大氣污染和氣候變化聯合應對方面發揮先行先試的作用。下一步應結合粵港澳大灣區尤其珠三角的實際，對標世界級空氣質量標準，統籌做好空氣質量達標和溫室氣體達峰“協同雙達”規劃；以率先實現雙達為抓手，推動結構性的低碳轉型，發展先進低碳技術，建立低碳的經濟體系，在能源、產業、交通、建築方面進行更深度的減排。通

過“雙達”目標，倒逼“雙控”（大氣污染和應對氣候變化協同控制）工作邁出實質性步伐，為探索綠色低碳發展的中國道路做出應有貢獻。

（五）強化規則對接，構建高水平開放的平安灣區

1. 推動粵港澳三地法律規則的協調

廣東應當加強與港澳法律制度協調方面的溝通，既重視實體法與程序法方面的協調，也應重視法律協調的路徑與方式，以適當的方式推動粵港澳大灣區內法律制度的協調。此外，要做好大灣區內地 9 市相關管理規則的協調工作。2020 年，廣東各地出臺了大量的社會管理規則，以制度促進粵港澳大灣區加快形成全面開放新格局。這些相關的管理規則屬於不同類型的規範性文件，不同的規範性文件在適用範圍上存在一定的交叉，可能造成適用上的問題，因此在適用相關的規範性文件時如何進行規則的協調是未來需要進一步研究與解決的問題。

2. 加強廣東自貿區差異化開放發展

從廣東自由貿易試驗區三個片區的情況分析，三個片區各有優勢：前海蛇口自由貿易試驗片區在科創方面具有較好基礎；廣州南沙新區面積較大，空間優勢明顯；珠海橫琴新區片區毗鄰澳門，區位優勢明顯。未來，廣東自由貿易試驗區三個片區應當發揮各自的優勢，加強差異化發展。此外，要加強與不同地區的聯動。廣東自貿區的未來應當加強與廣東省內其他城市、香港、澳門的聯動，並逐步輻射全國，走向世界，成為中國未來面向世界的新窗口。

3. 有效解決專業技術人員資格互認和深化人才服務問題

廣東應聯合香港和澳門相關部門全面開展相關研究，不僅要做到粵港澳大灣區專業人員資格互認，更要做好專業技術人員資格互認以後專業人員執業方面的銜接。要以“一盤棋”思維，推進大灣區人才服務共建共享、互認互通，提升人才服務的一體化水平。攜手港澳共同制定和優化社保、

醫療、教育、養老等公共服務流動對接措施，深入實施“人才通”“社保通”工程，推動三地規則銜接不斷取得新突破，使在大灣區內地城市工作和生活的港澳人才全面享有“市民待遇”。建立社保和醫保基金分擔機制，以“誰使用、誰受益、誰支出、誰保障”為原則，協商分配粵港澳、珠三角9市社保繳交和醫保支付義務，推行三地通用的社保卡和電子醫保卡。

2 香港經濟發展及參與粵港澳大灣區建設進展

王春新^①

摘要：香港在面對中美貿易摩擦、修例風波和新冠疫情“三險迭加”的情況下，出現了“三元經濟”特徵：傳統經濟式微、金融活動日益蓬勃、房地產經濟呈現虛實差異。香港雖陷入暫時的經濟衰退，但仍擁有自由開放的稅收和司法制度、亞洲的商貿中心等獨特優勢，以及國家賦予的國際科創中心、內需促進者、開放加速器、全球金融中心、綠色發展標杆等新角色，經濟發展條件仍然優渥。同時，香港積極參與大灣區合作，並取得實質進展情況，成立相關組織架構，落實多項具體合作事項，加快推進深港科技創新合作區和港珠機場合作。展望未來，香港在攜手打造國際科創中心、深化大灣區的金融合作、充當大灣區擴大內需之促進者、推進大灣區更高水平對外開放、攜手建設綠色低碳灣區等方面發揮重要作用。

關鍵詞：金融經濟 大灣區合作 科技創新中心 經濟復甦

2020年，香港經濟面對中美貿易摩擦、修例風波和新冠疫情“三險迭加”的困局。中美貿易摩擦使香港經濟出現低增長，修例風波令香港經濟陷入負增長，新冠疫情更令香港出現一甲子以來最嚴重的經濟衰退，失業率

^① 王春新，香港中銀研究部高級經濟研究員。

急遽飆升。與此同時，樓市韌性超出市場預期，金融體系運作仍十分暢順。這些重點領域的懸殊表現，表面上是“三險迭加”的產物，深層誘因則是香港出現了典型“三元經濟”特徵。2021年，香港經濟仍將面對疫情和中美貿易摩擦這兩大困局，但疫苗的廣泛使用和內地經濟的強勁反彈，將對沖全球經濟下行壓力，推動香港經濟進入復甦的軌道。展望未來，國家“十四五”規劃、大灣區建設和 RCEP 協議等將為香港經濟帶來更強勁的發展動力。

一、香港經濟發展情況

2020 年的香港經濟，由於受到內外需求急遽收縮的雙重打擊，而出現自由落體式的下滑，打破了香港歷史上從未連續兩年出現衰退的紀錄。

（一）2020 年香港金融經濟表現為四大特徵

1. 陷入 60 年最嚴重經濟收縮

2020 年，香港經濟開局就跌入谷底，上半年 GDP 收縮 9%，創本港有 GDP 統計以來最大跌幅；第三、四季度跌幅減至 3.6% 和 3.0%，雖對比上半年有所改善，但有一大半是對比基數較低的緣故。以全年計，本地生產總值全年實質下降 6.1%，這是繼 2019 年陷入衰退後的加速下滑，也是連續六個季度出現負增長（見圖 1），創本港經濟持續收縮之最長紀錄。

與歷次經濟衰退不同的是，今次衰退是中美貿易摩擦、社會事件和新冠疫情“三險迭加”所致。其中，中美貿易摩擦是引發經濟衰退的外部大環境，雖然中美兩國於 2020 年初簽署第一階段貿易協議，進入貿易休戰狀態，但美國仍在技術轉讓、知識產權、5G 安全、人權議題等方面不斷向中國施壓，更在 2020 年 7 月 14 日簽署《香港自治法案》，取消香港特殊待遇，並制裁香港和內地官員。儘管這些行動總體上是虛多實少，但仍給香港貿

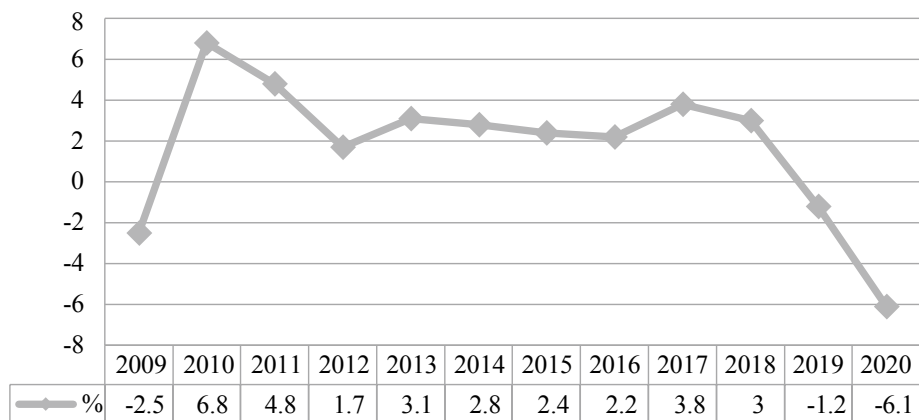


圖 1 香港 2009 — 2020 年 GDP 增速變化情況

數據來源：香港政府統計處。

易、投資等經濟活動帶來負面影響。

對 2020 年香港經濟衝擊最大的是新冠疫情。由於新冠病毒性和感染性均極強，擴散速度和影響程度都遠超 2003 年的 SARS，各國政府紛紛採取封國封州封城措施，動員一切資源抗疫，令全球經濟遭受重創，對香港經濟帶來打擊，佔香港 GDP 約 4.5% 的旅遊業全面停頓，各國嚴控疫情衝擊全球供應鏈影響香港貿易及物流業，本地零售和飲食等行業也是雪上加霜，香港內外需求迅速放緩，2020 年本地私人消費和投資分別收縮 11.1% 和 11.5%（見圖 2），貨品出口和服務輸出也分別下滑 0.3% 和 36.8%。綜合計算，新冠疫情至少影響去年香港經濟增長率 6.5 個百分點。

2. 就業機會減少

根據香港政府統計處的資料顯示，香港失業率由 2019 年 10 — 12 月的 3.3%，急升至 2020 年 10 — 12 月的 6.6%，創 16 年來的新高。實際失業人數為 24.6 萬人，相比於去年底 12.4 萬人的兩倍。值得注意的是，失業率和失業人數還不能完全反映疫情對香港勞動就業的整體影響，因為過去一

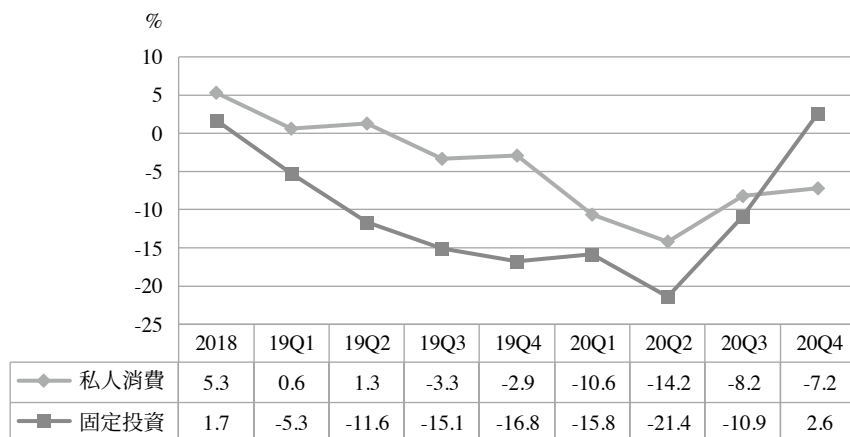


圖 2 香港私人消費開支與固定投資增速

數據來源：香港政府統計處。

年香港總勞動人口減少超過 5 萬人，主要是許多勞工因受到疫情影響而退出勞動市場，加上正常年景香港每年可新增 2.8 萬個就業機會，說明儘管政府推出強有力的撐企業、保就業和紓困措施，疫情仍使香港失去了大約 20 萬個就業崗位。

3. 金融體系運作基本暢順

儘管香港受到百年不遇的“黑天鵝”新冠疫情衝擊、中美關係緊張等因素影響，資金流波動加劇，但香港金融體系仍保持穩定、金融市場順暢有序運作。一是港元聯繫匯率機制穩固。市場擔心的大量資金流出港元或銀行體系沒有發生，相反有大量資金流入港元，港元利率低企。二是香港資本市場暢旺。中概股在香港第二上市掀起高潮，港股 IPO 金額居全球第二，港股市價總值於 2020 年 12 月底為 47.5 萬億港元，較 2019 年同期上升 24%。三是銀行業穩健經營。截至 2020 年 12 月底，香港銀行認可機構存款和貸款分別比 2019 年同期上升 5.4% 和 1.2%。但金融業也並非一帆風順，疫情下貸款需求疲弱，旅遊、零售等行業收縮降低金融業資產質量，

影響金融業的業績表現。

4. 樓市韌性超出市場預期

在疫情肆虐全球情況之下，香港住宅樓市反而呈現平穩走勢。差餉物業估價署數據顯示，2020 年 12 月私人住宅價格比 2019 年 12 月還高出 1.2%，僅比創下歷史新高的 2019 年 5 月低 4.2%。住宅樓市在世紀疫情期間表現出的韌性，似乎超出市場預期，其主要原因，一是美國聯儲局把利率調至 0 — 0.25 厘，同時開啟無限量寬，低息環境對香港樓價發揮了巨大的支撐作用；二是住宅供應量不足，2020 年私人住宅落成量雖略多於 2019 年，但比 2018 年仍有所下降。

(二) 深層誘因：三元經濟

香港經濟在各個重點領域之所以展現如此不同的畫面，是因為多年來在各種內外因素的作用下，香港早已出現“三元經濟”格局，對整體經濟增長、社會發展乃至政治演變，都產生實質性的影響。在內外諸多因素的帶動下，香港經濟結構發生了重大改變，逐步呈現出十分典型的“三元經濟”結構。深入剖析“三元經濟”的特性、表現、互動關係及其影響，對未來香港經濟的轉型發展至關重要。

1. 第一元是近乎停滯的傳統經濟

包括貿易、物流、零售、製造、建築、旅遊、其他商業支持服務及社會服務等行業，以實體經濟為主。按要素價格計算，目前這些行業創造的增加值合共佔 GDP 六成左右，是香港經濟的主體部分。但因業務分流、轉移或轉型困難，尤其是創新及科技產業遲遲未能取得突破，一元經濟總體上發展緩慢，無法成為增長動力。

香港傳統經濟的停滯不前，首先歸因於貿易及物流行業的相對衰落。如所周知，香港靠出口貿易起家，貿易及物流一直是香港最大的行業，最高峰時其創造的增加值佔 GDP 的 28.5%，提供了 83.6 萬個就業崗位。然

而，2008 年全球金融海嘯後，香港外貿增速持續減緩，加上轉口貿易毛利率不斷下降以及離岸貿易的停滯不前，到 2019 年，貿易及物流在 GDP 中的佔比急降至 19.8%，把第一大支柱產業的頭銜讓給了金融業；提供的就業崗位只有 67.4 萬人，比高峰期大減 16.3 萬人。

另一個重要原因是旅遊業也開始見頂回落。雖然 2019 年社會事件發生前訪港遊客總數仍在增加，但香港的旅遊服務輸出金額在 2013 年到達頂峰後就逐漸下降，到 2018 年共減少了 14.3%，說明來港遊客人均開支大幅下跌，旅遊及相關行業對香港經濟的貢獻有所下降。

在今次經濟衰退中，傳統經濟無疑是“罪魁禍首”。其中，服務輸出在 2020 年大跌 36.8%，旅遊和運輸是主要帶動力量，分別收縮 90.5% 和 30.0%。與此同時，零售業總銷貨值和數量也在 2020 年分別減少 24.3% 和 25.5%，除了受制旅遊停擺外，也與本地消費減少有關。可見，一元經濟的停滯不前，是近些年來香港經濟急遽放緩的關鍵所在。

2. 第二元是日益蓬勃的金融活動

得益於國家的大力支持和自身的獨特優勢，香港金融業可謂一枝獨秀，獨立支撐着香港經濟增長。雖然目前香港正陷入經濟衰退，但金融市場依然欣欣向榮，恒生指數在今年一月份再破三萬點，大年初五還開出 12 年來最強紅盤，銀行業存貸款也創歷史最高紀錄。這一相反走勢，不僅來自歐美超寬鬆貨幣政策的刺激，也折射出“東邊日出西邊雨”的全球經濟反差，更讓人們看到了香港國際金融中心的獨特優勢、面對的歷史機遇和巨大的發展潛力。

從國民核算角度看，本世紀以來香港金融業創造的增加值，年均實質增長 6.8%，比 GDP 增速高出一倍，佔 GDP 比重也從 2000 年的 12.8% 大幅提高到 2019 年的 21.2%，對經濟增長的貢獻達到三成。在過去五年，香港經濟幾乎停滯不前，按要素價格計算的 GDP 年均增速只有 0.22%，但金融業年均升幅仍達到 4.2%，對經濟增長的貢獻更超過 100%，是香港經濟

唯一的核心引擎。

當然，一個金融中心的實際功能和作用，並非上述國民核算數字所能涵蓋的。香港金融中心帶動的投融資規模，在亞太區名列前茅，且增長十分迅速，香港銀行體系的總存款，從本世紀初的 3.22 萬億港元，增至 2020 年底的 14.51 萬億港元，20 年間猛增 4.5 倍；銀行體系的總貸款，也從 2.76 萬億港元增至 10.50 萬億港元，20 年勁升 3.8 倍。資本市場更是一騎絕塵，2020 年 12 月底港股總市值高達 6.1 萬億美元，穩居全球第五位；過去十年港股 IPO 金額，有七年進入全球三甲，為中國內地企業提供了大量資金。

值得一提的是，目前香港金融業基本上可以脫離本地傳統經濟活動而獨立運作。一個重要標誌是，中資上市公司的市值和成交量均佔到港股的八成以上，香港股市主要反映內地經濟表現，而不再是香港經濟的晴雨表。另一個標誌是香港銀行體系總貸款中，有 45% 與內地企業有關；而佔本地貸款超過四成的房地產相關貸款，則主要受美國貨幣政策的影響。這也是去年以來香港經濟深陷衰退、但金融市場卻相對平穩的原因所在。

3. 第三元是滯脹模式下的房地產經濟

香港房地產經濟體現出實體經濟“滯”和虛擬泡沫“脹”的兩種屬性特點。從聯合國 SNA 的角度看，實體經濟的房地產——包括房地產開發、房地產建築和房屋消費服務等，才能真正帶來經濟增長。上世紀八、九十年代，香港每年建屋量高達 8—9 萬個單位，帶動房地產經濟快速發展。到本世紀初，房地產經濟提供的增加值佔 GDP 比重曾高達 28% 左右；其後隨着房屋供應量的急遽減少，房地產對香港經濟的貢獻也大幅下降，目前佔 GDP 比重已低於 20%。

然而，實體經濟房地產的萎縮，並不影響低息及量寬環境下虛擬經濟房地產的膨脹。2020 年初以來在經濟衰退情況下，香港私人住宅市場表現出的韌性，說明樓價走勢並不受香港經濟狀況的影響，而是取決於美國的貨幣政策。多年來，由於樓價的不斷上漲，香港作為虛擬經濟部分的地產

泡沫，是房地產增加值的三倍以上，超過勞動報酬或營業盈餘。

香港住宅價格自 2003 年見底後，已經連續上升超過 17 年之久。目前私人住宅價格比 SARS 最底點猛升 5.5 倍，比 1997 年樓市泡沫高峰期還要高出 1.2 倍。SARS 以來累積的地產泡沫，相當於香港十年的 GDP 總量，由樓市泡沫帶動的第三次收入分配和正負面財富效應，影響並主導着香港的主要經濟活動，是社會深層次矛盾的根源。

綜上所述，在香港“三元經濟”中，傳統經濟已無法擔當促進經濟成長的重任，只有創新及科技產業取得重大突破，才能扭轉頹勢。房地產和金融都可以不依靠本地經濟支撐而獨立運作，但對香港經濟社會發展的意義絕不相同：以虛擬泡沫為主體的香港房地產模式，雖能給企業、個人投資乃至財政收入帶來暫時的好處，但它是最腐朽沒落的資本主義形態，不僅無法改善港人居住條件及縮小貧富差距，而且早已成為經濟增長的負累（按聯合國 SNA 標準計算，本世紀以來香港房地產經濟平均每年拉低 GDP 至少 1 個百分點），還埋下了引發重大金融危機的種子；只有金融業才是香港最有前景的一元，在支撐本港經濟增長之餘，還可抓住良機進一步提升至世界級水平，在國家打造金融強國中做出更大的貢獻。

（三）香港經濟發展的轉機

如果 2021 年新冠疫苗在全球主要國家得到大規模使用，全球經濟會從危機深淵中逐步恢復。IMF 最新估計 2021 年全球經濟將反彈至 5.5%，所有經濟體都將踏上漫長的復甦之路；WTO 也預計 2021 年全球商品貿易量將增長 7.2%。貨幣政策方面，預計 2021 年全球主要央行仍將維持政策利率在歷史低位，直到經濟全面復甦或通脹達到央行目標水平，部分央行也會因應經濟復甦進度調整資產購買結構，以更好地支持經濟。

但也要看到，2021 年全球經濟增長率的較快反彈，是由於 2020 年的低增長基數，若以兩年平均計算，全球經濟幾乎是停滯不前，發達經濟體

更無法恢復到疫前的水平。疫後全球面對的一大風險是陷入保護主義，經濟復甦仍將是一個艱難和漫長的過程，且充滿不確性，極易出現反覆、甚至倒退。

中國內地經濟因消費回補、新一波基建投資啟動以及出口暢旺而實現 V 型反彈，2020 年第二、第三、第四季度 GDP 分別上升 3.2%、4.9% 和 6.5%，復甦動力逐漸加強，說明內地經濟運行已大致恢復到正常狀態。這主要歸功於全國上下齊心抗疫，以及中央推出的“六穩”“六保”等支持政策。2021 年是實施“十四五”規劃的第一年，為促進高質量發展及打造“雙循環”發展新格局，內地將全面貫徹中央提出的各項任務，包括強化國家科技戰略力量、增強產業鏈供應鏈自主可控能力以擴大內需為戰略基點以及全面推進改革開放等，宏觀經濟政策將保持穩定性和連續性，但會更加精準有效，突出重點，不急轉彎。預計 2021 年內地經濟將進一步加速，GDP 增長率將達到 8.5% 左右，並將再次引領世界經濟復甦。

從外需看，全球疫苗的廣泛使用、世界經濟的有望復甦以及內地經濟的強勁增長，都將給香港帶來更多的外部需求；預計 2021 年香港外貿出口和服務輸出將逐漸恢復，尤其是旅遊及相關行業有機會在下半年重新啟動。從內需看，為了應對經濟問題，去年香港特區政府實施較為積極的財政政策，特別是推出一系列撐企業、保就業、紓民困措施以及增加基建和創新科技投資等，涉及總金額超過 3000 億港元，對緩解經濟困難和維持經濟增長有一定刺激作用。2021 年財政預算案又提出總額 1200 億元的支持政策，以幫助企業和民眾度過難關。預計 2021 年香港經濟可望錄得 5% 左右的升幅，但考慮到 2020 年的極低基數，本港以環比物量計算的經濟總量，仍無法回到 2019 年的水平，從而使香港經濟出現弱復甦的走勢。

隨着香港經濟的逐步恢復，失業率也將見頂回落。根據過往經驗，失業率要在經濟復甦半年後才開始下調，因而估計到 2021 年下半年就業市場才會真正好轉，至年底失業率可望降至 5.5% 左右。樓市方面，疫情的演變

或對 2021 年樓市走勢仍會帶來影響，但在主要央行貨幣政策寬鬆、在港元低利率持續、房屋供應偏緊以及按揭貸款條件略為放寬等基本因素下，若政府和金管局維持政策措施不變，預期 2021 年住宅樓市有機會出現平穩中向上走勢，全年樓價有機會上升 5 — 10%。

（四）優勢仍在，推動發展

香港雖陷入經濟衰退，但獨特優勢仍在，經濟金融實力雄厚，國際地位在亞太區首屈一指。未來需要進一步發揮優勢，挖掘潛力，同時抓住機遇，加快發展。

1. 獨特優勢為香港加快發展提供了內部條件

一是高度自由開放，在司法、稅收等方面具獨特優勢。香港經濟高度對外開放，特區政府奉行自由企業和自由貿易的經濟政策，除少量受監管產品（酒類、煙草、碳氫油和甲醇）外，其他進口商品無須繳納關稅。司法制度方面，香港一直實行普通法制度，深受國際社會及企業信賴，這也是吸引投資者落戶香港的重要基石。國際收支管理方面，香港的資本賬戶允許資金自由兌換，外匯交易也不受限制。香港金融管理局以港元為流通貨幣，實行聯繫匯率制度讓港元與美元掛鉤，其中所有港元貨幣基礎均是得到外匯基金持有等值的美元作為支持，港元聯繫匯率制度在歷次經濟衰退週期中一直維持正常運作，為香港宏觀經濟及金融穩定發揮堅固作用，並成為國際上最具公信力的聯繫匯率制度之一。為鼓勵市場及企業發揮更大的資源分配效用，香港特區政府實行簡單低稅制政策，按照地域來源原則只對在香港內產生的收入徵稅，為眾多跨國企業在香港設立業務具有較大吸引力。

二是地理位置優越，仍是亞洲的商貿中心。香港地理上位於亞洲時區的中心，連接中國內地及中南半島兩大高增長區域，本地人才具備良好中英雙語能力，擁有多年參與跨境經貿投資經驗；各項專業資格（如會計、金

融、法律、建造工程、商業諮詢、市場營銷等)達到國際標準,助力香港服務供貨商的競爭力不斷加強。香港對外貿易接近 GDP 的 3 倍,2020 年進出口總額為 10577 億美元,2019 年服務輸出總額達 1013 億美元,是全球第八大商品輸出地、第十七大服務輸出地。高效完善的交通和物流基建是支持香港深度參與全球貿易的重要因素。自 2010 年以來,香港國際機場連續十年成為全球最繁忙的貨運機場。按貨櫃吞吐量計算,2019 年,香港港口吞吐量在全球排名第八。聯合國貿易和發展會議《2019 年世界投資報告》顯示,2019 年流入香港的國際直接投資合共 680 億美元,全球排名第七位。

三是人均收入高,在多項國際調查及研究名列前茅。2019 年香港 GDP 約 3730 億美元,人均 GDP 達到 48980 美元,屬於高收入經濟體。世界銀行《2020 年營商環境報告》排名第三、加拿大智庫菲沙研究所《世界經濟自由度 2020 年度報告》排名第一、世界經濟論壇《2019 年全球競爭力報告》排名第三、瑞士國際管理發展學院《2019 年世界競爭力年報》排名第二、中國(深圳)綜合開發研究院及英國 Z/Yen 集團《全球金融中心指數》排名第四。近年來,國際三大信貸評級機構對香港評級有所下調,但香港財政健康維持穩固,整體評級仍處於較高水平。截至 2020 年 11 月,香港在國際三大信貸評級機構(標準普爾、穆迪及惠譽)的評級分別為 AA+、Aa3 及 AA-,屬機構的第二高、第四高及第四高。這些都反映香港制度優勢突出、基礎實力強勁,能夠在不同領域脫穎而出。

四是金融市場活躍,全球優勢顯著。香港的國際金融中心地位可在各個不同金融領域得到充分體現,包括銀行貸款、新股集資、人民幣業務、資產管理等。當前,香港有接近 200 家認可機構,包括全球 100 家最大規模的銀行中有 77 家已在香港設行。2019 年香港銀行體系總資產規模達到 24.5 萬億港元,相當於 GDP 的 8.5 倍,銀行總貸款規模接近 10.4 萬億港元,其中約 31.8% 是在香港境外使用的貸款,表明香港銀行業作為亞洲區內重要的信貸輸出中心。香港資本市場非常活躍,股票市場向來集資能力

強、市場交投量高、投資者基礎多元化，主要是香港擁有“背靠內地、面向全球”的獨有優勢，同時香港服務業又能夠提供法律、會計、稅務、顧問等一站式的融資配套服務，吸引企業在香港成立融資及資金管理中心。債券市場方面，香港近年積極發展綠色債券市場，推出政府綠色債券計劃，以及為發行人提供稅務及補貼。資產管理方面，香港是亞洲最大的國際基金管理中心及亞洲最大的國際私人財富管理中心。2019 年基金管理規模及私人財富管理規模分別達到 36940 億美元及 11630 億美元。受惠於與內地資本市場的互聯互通機制及完善的人民幣金融基建，香港在人民幣業務上擁有多項領先優勢，包括全球最大離岸人民幣資金池、全球最大人民幣支付交易份額、全球最大離岸人民幣外匯交易市場、全球最大點心債市場等。

當然，要充分發揮這些優勢，還需要有穩定的政治環境。值得一提的是，過去幾年香港經濟大幅放緩與本地政治問題密切相關。2020 年 6 月《香港國安法》的出臺，為香港長治久安提供了定海神針；2021 年 3 月全國人大關於完善香港選舉辦法的決定，更是對香港政治體系的一次正本清源，為香港抓住機遇、發揮優勢加快發展創造了極為重要的內部條件。

2. 新發展機遇為香港轉型升級提供了外部條件

當前香港正面對許多難得的新發展機遇。其中最重要的，是中央十九屆五中全會通過的“十四五”規劃建議，把“以高質量發展為主題”和“加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”作為未來五年經濟社會發展的重要指導思想。這是百年大變局歷史關口國家經濟發展模式的根本轉變，後疫情時期香港融入國家發展大局，首先需要領會及擁抱這一轉變，全面配合“十四五”規劃，深入謀劃及配合發展，積極打造國際科創中心、內需促進者、開放加速器、全球金融中心和綠色發展標杆等五大新角色，使香港加快融入國家發展大局。

一是確立“國際科創中心”新角色，服務高質量發展戰略。“十四五”規劃的一個突出特點，是確立創新在國家現代化建設中的核心地位，並需要

在基礎研究和保護知識產權等創新要素上取得突破。這正好是香港的強項：

(1) 香港創新及科技上游產業之基礎研究已晉升至世界級水平，未來可打造成“中國的國際科創中心”，並利用大灣區的區域聯通優勢，與廣東省完備的產業鏈有機結合，提升大灣區乃至全國的發展質量。(2) 吸引更多國際著名科技企業來港建立研發中心或集團總部，實行更開放人才政策，構建國際化科創高地，並向全國輻射。(3) 與內地合作探索知識產權保護法律體系和協同保護機制的對接，協助內地建立與國際接軌的知識產權保護體系。

二是確立“內需促進者”的新角色，配合“內循環”戰略。內需是構建“雙循環”的最重要引擎。消費是第一大支柱，預計 2030 年消費品零售總額將增至 12 萬億美元，為美日德三國的總和，投資總額也將擴大一倍。香港可充當“內需促進者”，發揮支撐“內循環”的積極作用：(1) 在大灣區的港資製造企業是協助擴大內需的重要推手，未來可從推動港企優勢產品擴大內銷、建立有效內銷渠道、為港企拓展內銷提供金融支持等方面入手，促進內地擴大內需。(2) 香港在未來五年將為內地提供 5000 億美元的 FDI，繼續成為國家利用外資的主力。(3) 隨着大灣區規劃的落實，港人港企在大灣區投資和消費涉及的跨境支付需求將不斷增加，未來應盡力提供金融便利，推動大灣區內需登上新臺階。

三是確立“開放加速器”的新角色，推進內地高水平對外開放。開放是構建“雙循環”的另一大引擎。儘管保護主義、單邊主義抬頭，中國仍堅定不移實施對外開放，香港可作為“開放加速器”，發揮兩大作用：一是在建立貿易投資新體制和打造國際一流營商環境上提供最佳示範，同時抓住機會促進本港貿易物流行業加快發展。二是藉助自身在綠色發展、高度開放和規範廉潔等綜合優勢，協助國家以綠色、開放、廉潔理念深化國際合作，為高質量共建“一帶一路”營造良好外部環境。

四是確立“全球金融中心”的新角色，為打造金融強國服務。疫情推動全球經濟重心加速東移，香港有機會成為比肩紐約和倫敦的“全球金融中

心”(國際金融中心的最高形式)。未來國家可從打造金融強國的戰略高度，確立香港作為“全球金融中心”的新角色，並為香港提供支持：一是推動創新金融和創新科技的深度融合，打造亞洲領先的資本市場，為內地創新企業提供更多融資。二是通過疏通粵港澳跨境人民幣流動渠道、率先試點大灣區南向債券通和盡早啟動理財通等，為國家穩慎推進人民幣國際化提供經驗。三是從制度設計、具體操作與風險防範等方面為國家金融改革提供意見。

五是確立“綠色發展標杆”的新定位，為國家實現綠色低碳發展提供支持。綠色發展是實現高質量發展的另一大支柱。預計“十四五”期間內地至少需要投資逾兩萬億美元在綠色項目上，發展綠色金融乃當務之急。香港具備獨特條件發展成為綠色金融的先導者，未來可通過發行基準綠色債券、舉辦綠色金融及投資的全球會議、為綠色金融項目和證券設立“綠色金融標籤計劃”以及大力培育綠色金融人才等途徑，打造區域綠色金融中心，為國家實現碳達峰和碳中和的目標提供支持。

另一個重要機遇，是 RCEP 的簽訂和落實。RCEP 是迄今為止全球最大規模的區域自貿協議，其人口、GDP 和貿易額均超過美墨加協議和歐盟。與此同時，RCEP 成員結構最為多元和包容，既有日本、新加坡和韓國等發達經濟體，也有印度尼西亞、菲律賓、泰國、越南、緬甸等發展中經濟體，更有體量巨大、創新及帶動能力日強的中國經濟，形成了最能促進經濟整合的互補合作優勢。

隨着 RCEP 的落地和升級，區內經濟潛力將進一步被挖掘，貿易、投資、消費、科技、服務等將更上層樓，發展前景備受看好。其中，RCEP 中的東亞版塊（中日韓 + 東盟 10 國）是核心引擎，中國更是核心的核心。預計到 2035 年，RCEP 在全球 GDP 中的佔比，將從目前 2020 年的 31.1% 提高到 40%，到 2050 年將進一步達到 50% 左右。換句話說，世界經濟“東升西降”趨勢將因 RCEP 而得到強化，並將迎來“東亞半球”的新時代。香

港作為東亞地區的地理中心和國際都會，將迎來歷史性的發展機遇。

但也要看到，香港能否在“十四五”期間和 RCEP 合作中贏得先機，關鍵還要看自身的努力。有鑒於此，香港須把好在“十四五”期間的前進航向，加快融入國家發展大局，積極主動作為，擔當配合支持重任；社會各界應凝心聚力，奮發圖強，確立發展為先、民生為本、有效市場和有為政府等新理念，擯棄陳舊過時觀念和僵化政策做法，做好前瞻性思考、全局性謀劃、戰略性佈局和系統性推進，帶動香港向創新型經濟轉型，以新居屋計劃解決住屋難題，使香港儘快走出困境，在國家新征程中再造香港新輝煌。

二、香港參與大灣區建設情況

2019 年 2 月 18 日，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式公佈，標誌着粵港澳合作進入一個由國家規劃帶動、各方深度合作的全面實施新時代。這份綱領性文件對粵港澳大灣區的戰略定位、發展目標、空間佈局等方面作了全面規劃，一個富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群將一步步化為現實，引起萬眾矚目、好評如潮。

在規劃綱要中，香港被提到逾百次，遠多於其他城市，充分顯示中央對香港的重視。一方面，中央高度肯定香港在開放、體制、創新和服務等方面具有獨特優勢，可以為大灣區乃至全國實施創新驅動戰略、實現高質量發展、構建開放型經濟新體制以及推進“一帶一路”建設提供支撐。正因如此，規劃提出要鞏固和提升國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐地位、國際資產管理中心及風險管理中心功能，建設亞太區國際法律及爭議解決服務中心，打造更具競爭力的國際大都會，這些定位都是大灣區其他城市沒有的。

另一方面，規劃也指出香港經濟增長缺乏持續穩固支持，需要在深化合作加以解決。因此，規劃強調打造大灣區有利於豐富“一國兩制”實踐內

涵，進一步密切與港澳交流合作，協助港澳探索發展新路向、開拓發展新空間、增強發展新動力。中央領導人已多次表明，在推進大灣區建設時，要堅持在“一國兩制”框架內嚴格依照國家憲法和《基本法》辦事，堅守“一國”之本，善用“兩制”之利。

（一）香港參與大灣區合作取得實質進展情況

自大灣區發展規劃公佈以來，大灣區建設步伐不斷加快。中央各部委出臺了多份支持大灣區金融、法律、專業服務發展等政策文件和便利港澳居民在大灣區內地城市工作、居住、學習的措施，包括 2019 年 3 月中央政府推出八項政策措施，便利香港居民到大灣區內地城市發展、就業和居住，加強大灣區內人流、物流等方面的便捷流通；2020 年 5 月中國人民銀行、銀保監會、證監會及外管局發佈《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》（以下簡稱《意見》），推出五個方面、26 條措施，涵蓋銀行、證券、保險、投資等主要金融領域，將在更高水平上推動大灣區金融服務業對港澳開放，為建設富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群提供有力的金融支撐。在中央政府的大力支持下，香港在參與大灣區合作取得了實質性進展。根據 2020 年特首施政報告，具體內容包括：

1. 參與成立相關組織架構，加快推進大灣區建設

香港行政長官應邀成為粵港澳大灣區建設領導小組成員，參加由國務院副總理韓正主持的全體會議，討論大灣區合作與發展事宜，表示會善用行政長官作為領導小組成員的身份，透過大灣區建設為香港尋找和發掘在經濟、社會和民生各方面的機遇。在香港特區政府內，行政長官成立了一個高層次的“粵港澳大灣區建設督導委員會”並出任主席，成員包括所有司局長，全面統籌香港參與大灣區建設事宜；政制及內地事務局也設立了粵港澳大灣區發展辦公室，委任粵港澳大灣區發展專員，以具體落實有關的工作。

2. 在粵港層面落實多項具體合作事項

2020 年 11 月香港行政長官與廣東省及深圳市領導會面推動相關工作。雙方同意要大力推進跨境基礎設施建設及通關便利化、共建國際科技創新中心、現代服務業合作、教育、人才培訓和青年交流、共建優質生活圈等工作。正在落實的合作項目有：

第一，支持香港保險業在 CEPA 框架下在大灣區內地城市設立售後服務中心，為持有香港保單的港澳和內地居民提供諮詢、理賠、續保等全方位支持。這是大灣區金融合作的一項重要突破。

第二，儘快經廣東省審批先行落實在香港大學深圳醫院試行使用已在香港註冊的藥物和香港公立醫院使用的醫療儀器安排，並適時延伸政策至更多指定醫療機構、藥物及醫療儀器，容許在香港已註冊的傳統外用中成藥產品可通過簡化的審批流程在大灣區註冊及銷售。

第三，在“屯門—赤鱗角隧道”開通後，全力推進“大橋港車北上不設配額計劃”，容許合資格的香港私家車無須配額，經大橋進出廣東省，便利香港居民以自駕的方式到廣東省作短期商務、探親或旅遊。粵港政府將參考計劃在大橋的實施經驗，積極研究把計劃延伸至一個港深陸路口岸，讓香港私家車可以穿梭粵東粵西。與此同時，完善港深陸路口岸，調整部分陸路口岸的功能及延長通關時間，逐步落實跨境貨運“東進東出、西進西出”的佈局，並與深圳市政府展開研究在位處深圳的新皇崗口岸採用“一地兩檢”安排，以釋放香港落馬洲管制站超過 20 公頃土地作其他用途。

第四，支持和協助多所本港大學在大灣區內的辦學計劃；支持由特區政府推行的“大灣區青年就業計劃”和“大灣區青年創業資助計劃”。

第五，成立“泛大灣區外來投資聯絡小組”，由投資推廣署聯同其他大灣區城市的對口單位制定全面的聯合外來投資業務建議，加強協同效應；通過香港賽馬會及其在廣州從化的馬場，共同推進大灣區馬產業發展。

3. 加快推進深港科技創新合作區

中央大力支持港深合作建設粵港澳大灣區國際科技創新中心，同意港深政府可共同建設深港科技創新合作區的深圳園區和位於落馬洲河套的香港園區，實現“一國兩制”下，位處“一河兩岸”的“一區兩園”。2020年11月香港特首在訪深期間，與深圳市領導同意以創新思維、突破界限、資源共享的精神推動有關工作，兩地政府正在研究在香港園區首批樓宇落成前，由香港科技園公司承租及管理深圳福田科創園區的部分地方，讓有興趣開展大灣區業務的機構和企業先落戶深圳科創園區，不失時機地推動港深兩地科創產業生態鏈，為香港青年人創造大量的就業和創業機會。

4. 深化港珠機場合作

機管局自2006年以專營權模式經營管理珠海機場以來，取得理想成績。港珠澳大橋啟用為兩地機場的進一步合作提供契機，透過結合珠海機場的內地航空網絡與香港國際機場的國際網絡，可加強大灣區整體的航空優勢，可讓香港在航空領域發揮國內國際雙循環的重要角色。香港特區政府早前向中央政府提出一系列鞏固和提升香港國際航空樞紐地位的建議，包括容許機管局以市場化規則入股珠海機場，讓兩個機場達至更好的協同效應，得到中央政府的全面支持；國家民航局也同意粵港兩地可開展跨境商用直升機服務的籌備工作，以強化大灣區的國際化營商環境。

(二) 未來合作方向及重點

1. 攜手打造國際科創中心

創新驅動是大灣區規劃發展的主旋律，科技產業創新發展是核心內涵。不論是十九屆五中全會提出的新發展理念，還是國家“十四五”規劃，都把創新驅動作為第一發展動力。大灣區一向是全國創新發展的先行者，未來在創新驅動上將繼續走在全國前列。香港若能與廣東共同打造創新科技產業鏈，就有機會把大灣區打造成為世界級的科技產業創新基地。

香港目前至少擁有如下四大優勢，若能進一步整合並得以全面發揮，將產生巨大的發展力量：(1) 擁有全球頂尖的基礎科研力量，原始創新能力居亞太區前列，五大高校進入世界大學 100 強，在生物醫學、神經科學、基因組學、疫苗技術、幹細胞技術、人工智能、計算科學與信息技術、智能城市等方面一直走在全球前端，在發展物聯網、大數據分析雲計算、信息和風險管理、網絡保安等方面也有較大優勢，可支持產業創新向縱深發展。(2) 高度開放和國際化的科研體系，知識產權保護也為區內楷模，便於集聚國際高端的創新要素，尤其是高質素的創新人才，為大灣區科技創新產業發展服務。(3) 世界級的金融服務業，尤其是不斷提升服務科創產業能力的資本市場，有助於推動創新科技和創新金融的深度融合，促進科技創新產業加快崛起。(4) 國際一流的營商環境，特別是全球最佳的政府效率和商業效率，有助於吸引科創領域的國內外投資者和貿易商，帶動科創產品進出口、知識產權貿易和技術交易以及科創企業併購活動。

但也要看到，科研成果產業化能力不足是香港最大的短板。雖然香港在回歸之後就開始推動科技成果產業化，打造創新科技產業，但始終欠缺實效。而科技運用研究及產業化正好是大灣區的強項，完全可以補香港中下游之不足。未來大灣區科技合作的一個重要方向，是立足於互補短板，一方面以香港全球頂尖的基礎研究能力去補大灣區基礎研究不足的短板，另一方面以大灣區高超的科技運用研究和產業化水平去補香港的短板，全力協助香港實現科研成果產業化，尤其是在香港特區政府鼓勵發展的生物醫藥、人工智能、智能城市和金融科技等四大領域。

未來在共同打造國際科技創新中心的目標下，香港和大灣區廣東方還有很大的合作空間，具體措施包括：全力協助香港推動科研成果產業化；以落馬洲河套地區為大灣區科技合作的突破口；促進大灣區科創要素流動，消除合作障礙；推動創新科技與創新金融的深度融合；重視知識產權，保障科技創新等等。

2. 深化香港與大灣區的金融合作

過去 40 年香港與珠三角在貿易和投資方面，建立了全球獨一無二的分工合作關係，但由於金融政策上的“大一統制”，金融合作仍無法自行其是。大灣區規劃賦予本地區在金融開放上先行先試的政策，目前需要用足用活這些政策，爭取在符合香港目標的某些方面，率先取得突破：

第一，推動大灣區利用香港資本市場加快發展。規劃支持大灣區企業積極利用資本市場發展壯大，這與香港打造亞洲領先的世界級資本市場不謀而合。珠三角地區的企業 IPO 資源十分豐富，加上科創企業大量湧現，符合包裝上市條件的企業將數以千計。香港可與珠三角城市合作，推動更多企業到香港發行 IPO。由於企業赴港上市仍需要中國證監會審批，香港要和廣東一道，爭取中國證監會授權廣東省證監會自行審批一定規模以下的企業上市申請，逐步解除珠三角企業來港上市的障礙。與此同時，中央政府已逐步開放地方政府發行債券，所以應爭取廣東在香港發行地方政府債券，包括港幣債券和人民幣債券。廣東財政收入豐厚，發債條件相對較好，應可受到香港市場歡迎。

第二，為珠三角居民進行財富管理提供便利。珠三角居民財富為全國之最，儲蓄存款佔全部存款比重高於上海和北京，儲蓄存款總量則比上海、北京和天津三大城市要大得多，這還不包括數額龐大的民間存款和現金，為香港財富管理提供了極好的客源條件。兩地應就此先行先試，特別是爭取早日開放理財通（目前三地監管部門已簽署備忘錄），為珠三角居民在香港進行財富管理提供更多便利。

第三，進一步擴大跨境見證開立個人銀行賬戶的範圍。目前香港見證開戶的政策是允許香港試點銀行代理香港居民開立內地個人 II、III 類銀行結算賬戶，主要滿足小額支付需求。但隨着大灣區優質生活圈建設日趨成熟，香港居民使用內地銀行賬戶的場景和金額也會越來多，包括在內地購買住房、養老醫療、高端消費等，現有 II、III 類銀行結算賬戶功能上的限

制難以滿足需求，建議將香港見證開戶的賬戶類型擴大到 I 類賬戶。

第四，在港深金融合作上率先取得突破。2020 年 10 月，中央為樹立新時代改革開放新標杆，發佈深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案，將深圳的定位提升為“粵港澳大灣區建設的重要引擎”，要求“推動更高水平深港合作”。習近平總書記深圳講話進一步提出要創建社會主義現代化強國的城市範例，豐富“一國兩制”事業發展新實踐。這是中央對深圳的高度信任，也賦與深圳新的歷史使命。港深兩地須抓緊做好各項工作，在金融合作方面率先取得突破。

3. 充當大灣區擴大內需之促進者

內需是“十四五”時期構建“雙循環”的最重要引擎。香港在協助大灣區以擴大內需支撐“內循環”方面，可以充當內需促進者，發揮積極推動的角色。舉其要者，包括：

第一，推動港資企業擴大內銷。香港中華廠商聯合會的一項顧問報告顯示，在大灣區廣東 9 個城市的港資製造業企業營業額達 9000 億港元，每年繳納稅款 280 億港元，聘用 270 萬人，將是協助大灣區擴大內需的重要推手。未來香港和大灣區可從推動港企優勢產品擴大內銷、拓展進口分銷業務、建立有效的內銷渠道和網絡、提升政府專項基金支持中小企拓展內銷的針對性及有效性、為港資企業拓展內銷市場提供金融支持（包括跨境貸款、內保外貸等）以及協助內地完善消費者保障等方面入手，共同推動在大灣區廣東 9 市的港資企業擴大內需。

第二，加強對內地投資的力度。香港一直是內地尤其是珠三角最大 FDI 來源地，四十多年來總投入超過 1.2 萬億美元，佔全國外商直接投資總額約 55%。“十四五”期間大灣區廣東 9 市將加快補齊市政工程和民生領域等方面的短板，擴大戰略性新興產業投資，推進新基建、新型城鎮化、交通水利等重大工程建設，都為香港企業提供更多投資機會。隨着珠三角不斷完善投資環境，預計未來五年香港有機會為大灣區廣東

方提供 600 億美元的 FDI。

第三，以共建優質生活圈促進“內循環”。共建宜居宜業宜遊的優質生活圈是大灣區規劃的核心內容之一，也是從區域層面促進“內循環”的重要抓手。有調研發現，回歸 20 多年來，香港和內地跨境婚姻人口已超過 100 萬，現時約有 30 萬港人長期在內地工作或求學，且大多數在珠三角地區。隨着規劃的落實，港人港企在大灣區的投資、消費涉及的各類跨境支付需求不斷增加是可以預期的大趨勢，未來應盡可能為香港居民在大灣區提供金融便利，包括開戶便利、支付便利、匯兌便利和理財便利等，並以此推動大灣區內需登上新臺階。

4. 推進大灣區更高水平對外開放

開放是國家在“十四五”時期構建“雙循環”的另一大引擎。香港作為全球最自由開放的經濟體，可作為大灣區開放的加速器，在其中發揮更大作用：

一是助力大灣區廣東方建設更高水平開放型經濟新體制。香港一方面可以在建立貿易投資新體制上提供最佳示範，打造國際一流的營商環境，另一方面可抓住大灣區加大開放帶來更多商機，進一步促進香港貿易和物流行業加快發展。

二是共同協助推進“一帶一路”高質量發展。“十四五”規劃提出推動共建“一帶一路”高質量發展，並將之作為下一階段工作的基本要求。香港和大灣區廣東方是“一帶一路”的重要支撐，可藉助自身在綠色發展、高度開放和規範廉潔等方面的綜合優勢，協助國家以綠色、開放、廉潔理念深化合作，為高質量共建“一帶一路”營造良好外部環境。

三是完善大灣區“互聯互通”機制，協助國家穩慎推進人民幣國際化。《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》指出將強化香港全球離岸人民幣業務樞紐地位，繼續支持香港發展離岸人民幣業務，未來可通過進一步疏通粵港澳跨境人民幣流動渠道、培育區內跨境銀行信貸資產轉讓市場以及

率先試點大灣區南向債券通和進一步完善北向債券通機制等，進一步夯實跨境人民幣業務基礎，為國家穩慎推進人民幣國際化提供有益經驗。

5. 攜手建設綠色低碳灣區

綠色發展是“十四五”時期國家實現高質量發展的另一重要支柱。大灣區擁有優美的自然環境，濱江臨海，有逾 1500 公里的優質海岸線和密集河網，廣東 9 市已全部創建為國家森林城市，但總體生態環境水平仍低於全球其他領先灣區，有較大的提升空間。這就為區內綠色金融發展提供了絕佳契機。香港具備獨特條件在內地發展綠色債券和綠色金融方面扮演重要角色，發展成為大灣區綠色金融的先導者。2019 年在香港安排發行的綠色債券金融達 100 億美元，佔全球的 4%；截止 2019 年底，香港累計發行綠色債券 260 億美元，在發展區域綠色金融中心方面有好的開端。

目前來看，大灣區綠色金融還存在業務發展相對滯後、治理架構仍在發展階段、產品創新不足等問題。《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》提出推動大灣區綠色金融合作，支持香港打造粵港澳大灣區綠色金融中心，建設國際認可的綠色債券認證機構，並鼓勵更多大灣區企業利用香港平臺為綠色項目融資及認證，支持廣東地方法人金融機構在香港發行綠色金融債券及其他綠色金融產品。未來香港可通過發行基準“綠色債券”、舉辦有關綠色金融及投資的全球會議、為綠色金融項目和證券設立“綠色金融標籤計劃”以及大力培育綠色金融人才等途徑，打造大灣區為亞洲重要的綠色金融中心，為建設綠色低碳灣區提供資金支持。

展望未來，隨着區內綠色金融改革創新試驗區、全國碳交易市場以及全球綠色金融中心建設持續推進，區內綠色金融發展可望進入一個全新快速成長期，料為金融機構業務帶來新的發展機遇。

（三）香港參與大灣區建設前景展望

無論是中央、粵港澳三地政府還是大灣區各界人士、群眾，均對粵港

澳大灣區建設寄予厚望，充滿期待。根據規劃，到 2035 年國際一流灣區全面建成，大灣區將形成以創新為主要支撐的經濟體系和發展模式，經濟實力、科技實力大幅度躍升，國際競爭力、影響力進一步增強。預計到 2025 年，大灣區經濟總量將達到 2.5 萬億美元，可望超越東京灣區，成為全球最大的灣區經濟體；到 2030 年，大灣區經濟總量將達到 3.5 萬億美元，趕上或超過英國，成為全球第五大經濟體；二十年後大灣區 GDP 總量有望突破 5 萬億美元，有機會達到東盟十國總量水平。

未來大灣區將形成三個世界級產業發展平臺：一是世界級科技產業創新平臺。未來可與美國硅谷並駕齊驅，取長補短，互促互進，主要內容包括國家“十三五”規劃重點鼓勵發展的戰略性新興產業和文化創意產業；二是世界級投融資平臺。以香港、深圳和廣州三大金融中心為支點，共同為大灣區、全國乃至亞太區提供服務，為“一帶一路”提供資金支持。其中香港將上升為世界級金融中心，享有與倫敦和紐約同等的地位；三是世界級商貿平臺，包括貨物貿易、服務貿易、商務洽談、現代物流、旅遊會展和專業服務等。2020 年大灣區進出口總額高達 2 萬億美元，到 2030 年將增加到至 4 萬億美元。

但也要看到，目前大灣區面對的困難甚多，尤其是住房、教育和醫療等三大領域長期存在的問題有待解決。中國特色社會主義首先必須堅持人民主體地位，而優質生活是其集中體現，解決好住房、教育、醫療等民生問題，優質生活才有保障。以住房為例，大灣區民眾買樓難是一個普遍存在的大問題，雖然政府計劃大建公共房屋，但這只是對高樓價模式的修補，如何真正轉變房地產發展模式，並以此不斷提升民眾居住質量和水平，才是解決問題的關鍵。這就需要大灣區各中心城市攜起手來，本着以民為本、保護居權的原則，共同尋找解決問題的好辦法。

3 澳門全力參與粵港澳大灣區建設

葉桂平 申麗霞^①

摘 要：澳門在粵港澳大灣區建設中發揮着重要的作用。“十四五”規劃高度重視港澳發展，為澳門長期穩定指明道路，更為澳門融入粵港澳大灣區發展提供契機。澳門積極探索利用“一國兩制”政策優勢和國家賦予“一中心一平臺一基地”的定位發展，抓住大灣區建設的發展機遇，不斷深化大灣區合作，通過多渠道、多路徑進一步參與大灣區建設，將建設橫琴粵澳深度合作區作為載體，促進內地生產、分配、流通、消費要素的大循環，吸引國際資源，對接內地與國際市場資源，打造成為“雙循環”的戰略支點，服務國家新形勢下的對外開放和澳門經濟持續發展，從而實現國家賦予澳門的定位目標，促進澳門經濟適度多元，保持澳門長期繁榮與穩定。

關鍵詞：澳門 粵港澳大灣區 區域合作

“十四五”規劃提出要推動高質量發展，立足新發展階段、貫徹新發展理念、構建新發展格局，並列專章為港澳未來保持長期穩定規劃發展未來。中央提出的新格局、新發展，既是澳門參與粵港澳大灣區建設的契機，也是澳門融入國家發展的最佳時機。澳門在參與大灣區建設中，進一

^① 葉桂平，澳門城市大學協理副校長，澳門社會經濟發展研究中心主任，葡語國家研究院院長、教授；申麗霞，澳門城市大學國際旅遊與管理學院碩士研究生。

步豐富構建“一中心一平臺一基地”的內涵，充分利用“一國兩制”的制度優勢，激活兩種制度雙重優勢，深化粵港澳大灣區的合作，通過制度的對接、科技的創新、先行先試的實踐，不斷強化大灣區在國家戰略平臺的作用。通過優勢互補原則，實現大灣區的融合發展，促進要素跨境流動，建設富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群，打造高質量發展的典範。

一、澳門融入粵港澳大灣區建設的發展定位和使命

澳門在國家發展藍圖中有着重要意義，中央政府對澳門發展和區域融合發展高度重視，澳門在粵港澳大灣區建設中發揮着重要的作用，國家對澳門融入大灣區發展始終保持鼓勵和支持態度，高度重視澳門融入粵港澳大灣區建設的發展定位和發展使命。

一是國家歷來高度重視澳門優勢產業和文化的建設。在國家“十二五”和“十三五”規劃中，明確澳門需發揮自身旅遊業優勢，建設“世界旅遊休閒中心”；發揮澳門與葡語國家關係，搭建“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”。

二是國家歷來高度重視澳門在粵港澳區域合作發展的作用。粵港澳大灣區建設是習近平主席親自謀劃、親自部署、親自推動的國家戰略，是新時代推動形成全面開放新格局的新舉措，是推進“一國兩制”事業發展的新實踐。早在 2008 年，國家發佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008 — 2020 年）》，將粵港澳三地打造成為“世界級城市群”。並於 2015 年首次將大灣區概念寫入國家文件，在國家發佈的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》中，在“一帶一路”建設中正式提出“打造粵港澳大灣區”。值得注意的是，國家“十二五”規劃和“十三五”規劃從政策上就提出要“深化粵港澳合作”，“打造更具綜合競爭力的世

界級城市群”“支持港澳在泛珠三角區域合作中發揮重要作用，推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平臺建設”。粵港澳大灣區是國家發展藍圖的重要部署、是區域合作到國家對外發展的重要戰略，大灣區的建設對國家發展有着重要戰略意義。

三是粵港澳大灣區建設為澳門發展賦予新使命。2019年2月18日，期待已久的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式出臺，中央賦予澳門建設“以中華文化為主流，多元文化共存的交流合作基地”的新使命；作為大灣區發展建設的四個“中心城市”之一，發揮“引擎”作用；在“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設中作為一個支撐點。^①

四是澳門為推動“一國兩制”行穩致遠意義重大。在澳門回歸祖國20周年之際，習近平主席肯定澳門“一國兩制”的實踐特色，提出要求澳門“積極對接國家戰略，把握共建‘一帶一路’和粵港澳大灣區建設的機遇，更好發揮自身所長，增強競爭優勢”。^②

五是澳門與珠海尤其是橫琴加強深入合作，為澳門發展注入新動力。2021年“兩會”期間剛剛通過的“十四五”規劃，更是聚焦粵港澳大灣區建設發展進度，並提出在澳門定位發展的基礎上，支持澳門融入灣區發展、支持澳門提升平臺作用，此外，新增“支持粵澳合作共建橫琴”內容。^③支持澳門發揮所長，提升競爭力，融入國家發展建設。

① 《粵港澳大灣區發展規劃綱要：以港澳廣深為核心輻射帶動周邊區域發展》，《經濟觀察報》2019年2月18日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1625808009945091379&wfr=spider&for=pc>，2021。

② 《習近平在澳門特別行政區政府歡迎晚宴上的致辭（全文）》，新華網，2019年12月19日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-12/19/c_1125367025.htm。

③ 高田：《十四五規劃看澳門發展機遇》，中國銀行澳門分行官網，2021年3月15日，https://www.boc.cn/mo/fimarkets/fm22/202103/t20210315_19139002.html。

二、澳門參與大灣區建設的發展動態與趨勢

近年來，澳門積極融入國家發展大局，深化大灣區內項目合作，不斷挖掘澳門潛力，做到持續發力，扎實推動大灣區發展，助力國家對外開放事業發展，推進澳門特色“一國兩制”實踐。

（一）澳門參與大灣區建設的發展動態

一是大灣區兩地聯防聯控機制有效防控疫情，築牢防護共克時艱。2020 新年將近之時，全球突然遭遇新冠肺炎疫情“襲擊”，澳門特區政府以“嚴防嚴控，不惜代價”的防疫政策和“早發現、早報告、早隔離、早治療”的防疫策略與大灣區內地城市合作，共同完成 2020 年抗疫工作。面對席捲全球的新冠肺炎疫情，特區政府及時採取措施，快速啟動重大公共衛生防控機制，實施社區衛生防護措施，有效防止新冠病毒在本澳小區傳播，並持續推進傳染病防控體系建設。^① 在經濟援助上，特區政府從政府儲備金和澳門基金會分別撥款 426 億和 100 億分兩輪進行經濟援助。救助款主要用於中小企業特別援助和居民生活消費補貼，如：稅款減免、水電補貼、一次性現金補貼、經營牌照費用和政府物業三個月租金減免、電子平臺旅遊優惠券以及本地旅遊獎勵等。^②

在區域聯動方面，澳門、珠海位置相鄰，做好珠澳聯防聯控尤為重要，珠澳兩地臨時成立珠澳聯防聯控工作小組，積極應對新冠疫情。澳門與珠海建立珠澳聯防聯控機制，就每天疫情信息進行及時、多輪通報，對治療

① 中華人民共和國澳門特別行政區政府：《二零二一年財政年度施政報告》，2020 年 11 月 16 日，https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2020/11/2021_policy_cn.pdf。

② 中華人民共和國澳門特別行政區政府：《二零二一年財政年度施政報告》，2020 年 11 月 16 日，https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2020/11/2021_policy_cn.pdf。

方案、防控措施、口岸對接等工作每日進行共享與溝通，並建立健康碼互認、核酸檢測報告互認機制，兩地政府時刻保持密切溝通和協調，共同努力做好防疫抗疫工作，努力阻止疫情擴散。在中央的指導下，在與珠海合作下，在特區政府和社會各界的共同努力下，澳門疫情防控取得了零死亡、零小區感染、零院內感染的好成績。珠海在澳門疫情防控、市場保供等方面發揮了重要作用，兩地聯防聯控機制堪稱合作典範。

二是傳承愛國愛澳精神，協助青年融入國家發展。經過澳門特區政府和社會各界的共同努力，“愛國愛澳”已經成為澳門青少年的主流價值觀。2000年，特區政府提出“愛國主義和公民意識應在整個教育領域內得到足夠的重視和切實的推行”；^① 2000年10月1日，金蓮花廣場首次舉行升旗儀式，此後金蓮花廣場每日都會舉行升降旗儀式；2001年，繼續提出“要進一步發展公民教育，特別是有關國家民族觀念的教育”；2006年，特區政府制定了《非高等教育制度綱要法》，明確規定“培養及促進受教育者愛國愛澳、厚德盡善、遵紀守法的品格，尤其應培養其對國家和澳門的責任感”；隨後提出制定實施《非高等教育階段“愛國愛澳”教育實施綱要》《非高等教育範疇德育政策》等一系列法規和政策；修訂《國旗、國徽、國歌及區旗、區徽的懸掛及展示》，特區政府建立健全愛國主義教育相關法律和政策，為開展愛國主義教育奠定堅實基礎。^② 與此同時，特區政府通過與內地加強互訪交流項目、愛國學習資助項目，以締結姐妹學校、“千人計劃”形式，深入內地學校增進師生感情、了解內地教育模式，並通過實地互訪切實增強愛國意識，為澳門青年培養愛國情懷發揮積極作用。

除此之外，弘揚中華文化，傳承愛國精神是每一代澳門青少年必須擁

① 何厚鏞：《中華人民共和國澳門特別行政區二零零零年財政年度施政報告》，澳門特別行政區政府入口網，<https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/year-2000/>。

② 《人民網評：具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐》，人民網，2019年12月9日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1652423102027995013&wfr=spider&for=pc>。

有的國家情懷和責任。為進一步推動澳門愛國愛澳教育，培養有理想、有責任、有擔當的有志青年，澳門特區政府於澳門回歸賀禮陳列館設立青少年愛國愛澳教育基地，於2020年12月16日由行政長官拉開帷幕，並於2021年1月15日全面對公使用。^①該教育基地以“根繫中華”為教育核心，分3個主題：“博大精深的中華文化”“中國人民的救亡圖存”“舉世矚目的現代化成就”進行教育宣傳，並設歷史長廊和光影館，以影像和圖片形式加強憲法和基本法教育、國情教育，增強港澳同胞國家意識和愛國精神。同時，特區政府積極鼓勵、呼籲澳門學校、民間機構、社團組織到教育基地開展愛國愛澳學習活動，並支持各國各地區進行愛國教育的交流合作。通過澳門特區政府的不懈努力，青少年“愛國愛澳”教育取得較好成效，青少年的國家觀、榮辱觀不斷增強。

三是珠澳強強聯手，推進粵港澳大灣區發展。珠澳強強聯手拓展澳門新空間，營造大灣區優質營商環境。橫琴新區自2009年成立以來始終堅守促進澳門經濟適度多元發展的初心，在對外開放中發揮着重要的“試驗田”和“窗口”作用。橫琴與澳門隔海相望，是珠海市146個海島中最大的一個，總面積達106.46平方千米，^②而澳門經過填海造地後土地面積依然僅有32.9平方千米，澳門藉助橫琴發展不僅豐富了土地空間，還依託橫琴資源發展了澳門經濟。首先，在粵港澳大灣區建設中，澳門利用與世界聯繫的平臺作用，依託橫琴信息平臺、媒體信息和產業及稅收政策等優勢，與珠海強強聯手共同為大灣區打造國際一流營商環境，吸引更多高質量項目和優質企業落戶大灣區，提高澳門、橫琴企業群聲譽，擴大澳門、橫琴國際知名度。其次，澳門利用“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基

① 澳門新聞局：《青少年愛國愛澳教育基地全面開放使用》，轉載教育暨青年局(DSEJ)，2021年1月13日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/360403/>。

② 張保全：《橫琴·粵港澳文化創意產業示範園區優勢分析》，《中國市場》2014年第21期，第92—94頁。

地”的定位發展，依託橫琴土地資源和創意示範園區等地理和空間優勢，共同為大灣區青少年提供成長發展空間，吸引更多人才到橫琴就業，發展科技創新、跨境電商、醫療健康、國際會展、特色金融等新興產業，在豐富澳門經濟多元化發展的同時為大灣區的可持續發展提供強有力的後繼人才支撐。

珠澳強強聯手實現城市間互聯互通。交通基礎建設是大灣區發展的重要基礎，是城市間互聯互通的重要環節，珠海政府和澳門特區政府以共建大港口、大通道、大樞紐為大灣區發展基礎，積極打造現代化交通運輸網。

第一，通過珠澳不懈努力，橫琴—澳門道路交通更加便利。截至目前，橫琴主要道路交通已有“三橋一隧道”：即橫琴大橋、橫琴二橋和蓮花大橋，馬騮洲交通隧道正在建設中，建成後將更加方便澳門—橫琴交通方式。就目前橫琴道路交通可與珠海主城區、澳門城區形成基本的環島路，外加2018年正式投入使用的港珠澳大橋，使“珠海—香港—澳門”交通大大便捷，實現三地“一小時生活圈”的美好構想，為澳門打造宜居宜業宜遊的休閒旅遊“活力島”提供便利交通。

第二，在珠澳共同努力下，珠海—澳門通關更具高效性。橫琴—澳門已進一步簡化跨境車輛通行流程，逐步實現單牌車政策，通關模式也由原來的“兩地兩檢”改為“合作查驗、一次放行”，實現一分鐘高效通關，兩地通勤時間大大縮短，互聯互通水平大幅提升。

第三，軌道交通更加豐富珠海—澳門出行方式。珠海機場城軌工程的一期工程已完成建設，並於2020年8月投入使用，全程17公里，始於珠海拱北，止於橫琴長隆，全程只需30分鐘。該軌道項目的規劃建設已然成為連接珠海市區—澳門—橫琴的又一重要利器，可以吸引澳門居民到橫琴生活、澳門企業到橫琴投資，共同建設珠澳優質生活圈，完善珠三角區域的鐵路網建設，對大灣區的交通發展有着重要的意義。

（二）澳門融入大灣區建設的發展趨勢

一是多產業的跨界融合，持續推進澳門經濟多元化。受疫情影響，澳門旅遊博彩業受到嚴重衝擊，澳門經濟結構單一問題更加凸顯，經濟適度多元發展成為澳門經濟復甦的關鍵。隨着澳門疫情的有效控制，旅遊博彩業將會觸底反彈、逐步回升。2021年3月20—26日，澳門日均旅客量達27120人次，3月26日，疫情以來澳門單日旅客首次超3萬人次。^① 根據統計局數據顯示，澳門3月份酒店入住率回升至五成，較上月有所提升。澳門特區政府應把握此次經濟復甦前兆，延伸相關旅遊產業鏈，帶動酒店、文旅、餐飲等行業的共同發展。

跨業界合作或將成為澳門經濟多元發展的突破口。中醫藥產業、會展業是澳門近些年大力發展的產業，深化多產業的跨界融合，豐富各產業內涵，推動產業升級轉型，帶動其他產業共同發展，持續促進澳門經濟多元化發展。

二是高精端產業的發展，豐富大灣區科創走廊內涵。未來，人工智能、區塊鏈、5G、雲計算等高精度產業將會是大灣區社會發展的重要領域，打造科技創新中心、培養相關產業人才在大灣區就業尤為重要。2019年國家發佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提到，推進“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊的建設；2021年“兩會”後發佈《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》，其中提到要完善廣深港、廣珠澳科技創新走廊和深港河套、粵澳橫琴科技創新極點“兩廊兩點”架構體系，推進綜合性國家科學中心建設，便利創新要素跨境流動。^② 由此可見，廣深港澳科技創新走廊正在提速形成，澳門是這一走廊

① 走進澳門：《“往返免隔離”疫情以來澳門錄得單日旅客新高》，搜狐網，2021年3月27日，https://www.sohu.com/a/457644673_120043731?spm=smpc.author.fd-d.12.1617242847276eVRa066。

② 矯月、林娉瑩：《“十四五”規劃下的大灣區：深化科創合作推進粵港澳大灣區一體化建設》，《證券日報》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1695477638362603526&wfr=spider&for=pc>，2021年3月28日。

建設的重要組成者，應抓住此次建設契機，積極融入國家科技創新發展。

特區政府加快推動澳門特色金融發展，實行金融科技發展與監督並行模式，積極對接國家“十四五”規劃。面對疫情的嚴重衝擊，特區政府應有序、穩步推進澳門金融產業的持續發展，例如：繼續推進人民幣離岸結算中心建設；推進中葡人民幣清算平臺建設；構建澳門元、人民幣及港元即時支付結算系統；構建債券市場；完善相關法律法規；優化監管程序；探索跨境金融合作制度；開發更多支付 APP 等，利用澳門“一國兩制”、低關稅和國際市場的優勢，緊抓“一帶一路”、粵港澳大灣區建設、“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設的發展機遇，努力提升澳門平臺作用，積極融入國家建設，打造成為國家“雙循環”戰略支點。

三是大灣區互聯互通的進一步深化，有利於澳門積極融入國家發展大局。與世界“一國一制”的三大灣區相比，粵港澳大灣區的制度差異化使其在發展過程中更具獨特性，未來發展也有更多獨特優勢。^① 雖然大灣區中的城市同處一個國家，但是卻有兩種制度，三種貨幣政策、三個關稅區和三種法律制度，三地在政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通等多方面的融合上存在較大挑戰，因此，如何在“一國”的前提下，協調平衡“兩制”和“三種稅制”的差異成為大灣區融合的關鍵。面對大灣區挑戰與機遇並存局面，通過制度對接，科技、金融、人才等多種資源的深入合作，實現各要素的自由流通、資源的高效配置，從而將粵港澳大灣區打造成充滿活力的世界級城市群，促進國內國際雙循環發展。

四是加強“一中心一平臺一基地”建設，有利於對接國家“雙循環”發展。隨着 2019 年 2 月 18 日《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的正式出臺，國家給予澳門的發展定位更加清晰與明確：即將澳門打造成“世界旅遊休閒

^① 蔣琳：《用好大灣區建設的制度優勢》，《香港商報》，https://www.hkcd.com/content/2019-04/02/content_1131458.html，2019 年 4 月 2 日。

中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”和“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”。澳門作為二十一世紀海上絲綢之路的重要節點和粵港澳大灣區中心城市之一，在助力國家發展藍圖過程中，澳門的多定位平臺作用得到不斷強化，功能不斷提升。

第一，澳門擁有內地城市所不具備的制度優勢，利用“世界旅遊休閒中心”作為內循環重要接口，積極對接國家“雙循環”發展。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》旨在全面貫徹“一國兩制”方針，支持港澳提升競爭力、融入國家發展大局，推動大灣區文化和旅遊的合作發展，建設大灣區成為具有國際影響力的文化、休閒灣區。^① 對澳門而言，應充分利用國家賦予的、絕對的“一國兩制”制度發展優勢，並利用好自身的旅遊資源，與大灣區深入合作，以不同形式的旅遊主題提供“一程多站”的旅遊路線，加快澳門經濟適度多元發展。澳門還可利用地理位置、中西文化、國際市場等優勢，與大灣區合作設立澳門文化館、澳門週活動、澳門美食街等，擴大澳門文創宣傳，與大灣區形成疊加效應，激發國際市場需求，促進澳門經濟發展，積極對接國家“雙循環”發展新格局。

第二，澳門利用“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”作為外循環關鍵接口，帶領橫琴打開葡語國家市場，助力國家“雙循環”發展。從歷史關係講，澳門與橫跨四大洲、人口兩億多的葡語國家有着緊密且廣泛的聯繫，發揮着中葡平臺的作用，並通過“三中心”（即“葡語國家食品集散中心”、“中葡經貿合作會展中心”和“中葡中小企業商貿服務中心”）進行線上線下共同發展。^② 這就需要不斷完善內外貿監管體制，確保產品的質量和安全，

① 澳聞新聞：《文旅部發佈灣區文旅發展規劃特區政府：為澳門文旅發展綱領》，《澳門力報》，<https://www.exmoo.com/article/169487.html>，2021年3月3日。

② 《澳門與葡語國家的關係——澳門：中國與葡語國家商貿合作服務平臺》，澳門貿易投資促進局，<https://www.ipim.gov.mo/zh-hant/market-information/portuguese-speaking-countries/the-relationship-between-macao-and-portuguese-speaking-countries/>，訪問日期：2021年4月5日。

協同進出口貿易發展。從地理位置上講，澳門作為“一帶一路”重要節點城市，可通過自身中介作用承擔粵港澳大灣區與東南亞市場的融合發展任務，開拓國內與東南亞地區的商貿合作。從制度政策上講，需要降低進出口關稅、控制產品成本，擴大優質產品、先進技術等進口，滿足國內發展需要；完善出口政策，優化出口商品質量和結構，穩步提高出口附加值，堅持提高國際雙向投資水平，確保國家“內外循環”發展。

第三，澳門將打造“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”作為國家內循環接口，帶動大灣區建成“世界文明交流互鑒高地”，推動大灣區內循環發展。首先，中國傳統文化是澳門文化的根基，不可動搖，應繼續弘揚愛國愛澳精神，培養澳門與國家的共同榮辱觀，同時由於澳門歷史原因使其擁有多元文化共存的強大包容力，在基地建設中應凸顯多元文化並存優勢。其次，制定澳門文化交流基地機制以及與大灣區合作機制，設置合作機構、委員會等，釐清合作目的、意義、指導思想、基本原則、主要職責等內容，共同打造具有世界級的文化地標。此外，加強澳門文化領域相關研究，探索更多文化作用，充分發揮澳門文化軟實力作用，增強大灣區的凝聚力和向心力，促進內循環發展，抓住“一帶一路”建設機遇，助力國家外循環發展，並藉助內外循環將大灣區建設發展壯大。

三、對策建議

粵港澳大灣區建設作為國家重大發展戰略之一，其構建與發展對國家創新發展和堅持改革發展具有重要意義。粵港澳大灣區的建設是“一國兩制”事業發展的新實踐，是國家對外開放的新舉措，是保持澳門長期穩定的新路徑。對澳門而言，融入大灣區發展是強化澳門競爭力的重要體現，是融合區域發展的重要試點，是開拓國際市場的重要平臺。

一是粵港澳大灣區未來建設中，澳門需充分利用“一國兩制”制度優

勢，抓住“一帶一路”發展機遇，不斷豐富“一中心一平臺一基地”建設內涵，積極對接國家發展戰略，加強多產業跨界合作，助力大灣區高質量發展。

二是發揮國際會展中心的優勢，注重澳門會展業與中小企業的合作、發展。澳門優越的地理位置、高端充足的會議和展覽場地以及多次舉辦大型會議和展覽活動，使其已具備國際會展水平。特區政府應抓住國家“一帶一路”建設和粵港澳大灣區發展機遇，發揮國家賦予澳門“一中心一平臺一基地”的發展定位，開展“一展多地”、“多元素、多主題”展覽吸引國內外優質企業參展，提升澳門會展高質量發展、擴大澳門會展業宣傳力；與澳門中小企業及企業人才管理研修班合作，打造澳門會展培訓基地，多形式發展澳門會展業、豐富澳門經濟結構、帶動大灣區中小企業共同發展。

三是持續推進澳門經濟多元化發展；加快高精端產業發展，豐富大灣區科創走廊內涵。加強中醫藥與藝術、健康科技、文化的跨界合作。粵港澳大灣區擁有國家最多的中醫藥項目，其中包括最大的中藥產業群、最大的中醫醫院群和聚集在澳門的中醫藥、微電子、智能城市和月球與行星科學的國家重點實驗室，但是，面對發展的新時代，單一產業的發展相對較緩慢，特區政府要充分發揮澳門中藥質量研究國家重點實驗室的作用，與服裝業加強合作，將中醫藥元素添加到服裝中，透過時尚滲入人們的日常生活，引導人們建立健康的生活方式；亦可與汽車業跨界合作，創新中藥車載香氛保健技術，融合中醫藥產品打造健康理念車；亦或與旅遊業合作，推進“一程多站”旅遊的同時加入“中醫藥文化”線路，將中國傳統文化、跨界合作理念等進行宣傳與普及，豐富人們旅遊種類，增加人們對中醫藥和健康的關注。澳門特區政府可抓住疫情期間人們對生命、生活的更多思考，藉助中醫藥與其他行業的合作，尋找澳門經濟多元化發展的新未來，促進大灣區中醫藥集群發展，助力國家中醫藥產業的快速發展。

四是持續深入大灣區互聯互通工作，積極對接國家“十四五”規劃。面

對複雜的大灣區融合條件，制度對接是關鍵。澳門特區政府需進一步加強高層互訪和交流，密切與內地社會各界的溝通聯繫，積極研究在經濟發展、行政管理體制、法律制度和司法合作等方面的對接問題，務實推進粵港澳大灣區高質量建設，推動三地經濟運行的規則銜接、機制對接，促進要素高效便捷流動。首先，在民生領域，持續推進居民在醫療、教育、養老、住房等跨境公共服務和社會保障方面的制度對接；其次，在通關政策上，配合內地與澳門貿易“單一窗口”報關機制，有效實施粵澳海關“跨境一鎖”計劃，提高整體通關效率。^① 此外，大力推進大灣區內的人才交流機制，探索高校、培訓、職業資格互認制度，為新一代年輕人創造良好的學習和就業環境。澳門特區政府需積極與珠海加強聯繫，爭取早日完成制度對接，實現三地人員在大灣區內的自由流動。

在資金融通方面，加大澳門金融業的對外開放程度，降低外資銀行准入標準，利用澳門獨特的稅制吸引國外資金，帶領國家打開更多國際市場。在自身發展上，澳門需不斷豐富金融機構組成，擴大外匯、黃金和證券等市場佔有率，大力推進澳門特色金融發展，如：融資租賃、財富管理、中葡人民幣結算等業務，並在大灣區建立離岸金融體系，暢通國內資金要素流動。在基礎建設方面，珠澳需深入合作，逐步完善澳門單牌車出入橫琴的政策措施，簡化兩地通勤手續，加速大灣區內人員要素流通；持續推進大灣區軌道建設，構建大灣區城市快速交通網，加快大灣區“1 小時生活圈”形成，縱深挺進大灣區的“硬聯通”建設。

五是重視科技和管理創新，提升大灣區科創走廊發展的競爭力。高端人才儲備是大灣區科創走廊發展的基石，科技創新需要大量人才的支持。由於澳門本地人口少，科研力量薄弱，特區政府應加強與大灣區的合作，

① 中華人民共和國澳門特別行政區政府：《二零二一年財政年度施政報告》，2020 年 11 月 16 日，第 34 頁。

利用珠海橫琴的土地和教育資源加速融合，共同打造“大灣區科創人才培訓基地”，培養大灣區高精端產業人才。同時，澳門本地高校應利用好“粵港澳高校聯盟”“粵港澳高校創新創業聯盟”“粵港澳超算聯盟”“澳門金融創新研究中心”等平臺，線上線下多渠道參與相關學術活動，培養澳門金融創新人才，同時注重教學、科研與創業等方面的協同創新驅動發展，加速區域內創新要素的聚集和流動，藉此機會提升區域合作的層次，釋放灣區科技創新建設人才活力，打造具備國際競爭力的科技創新成果轉化基地。深入科技創新合作，培養高科技人才，引領大灣區高質量發展，打通人才要素流通。“十四五”規劃提到，“以京津冀、長三角、粵港澳大灣區為重點，提升創新策源能力和全球資源配置能力，加快打造引領高質量發展的第一梯隊”。^① 由此可見，科技與人才對大灣區的發展至關重要，澳門特區政府與珠海政府需在人才和科技方面深入合作：

第一，澳門特區政府在人才培訓、交流中心構建等基礎上，與珠海政府深入合作，制定定向公務員招錄計劃，為澳門青年深入大灣區發展搭建橋樑。

第二，深入高校合作，培養本地人才，在大灣區設立科研專項基金會，統一管理大灣區的科研項目，並藉助大灣區土地資源，協助澳門高質量大學在大灣區設立分校，推動產學研結合發展，加快教學、科研、創業的協同發展。

第三，吸引外來人才留大灣區發展，以高工資、優待遇等方式吸引高技術人才到大灣區發展，推薦技術移民、刺激人才跨境流動，提高國際人才利用率。對於大灣區的建設應始終堅持人才第一的原則，方可推動高質量發展。

^① 《重點來了！“十四五”時期，粵港澳大灣區建設發力做這些》，廣東省人民政府港澳事務辦公室，轉載粵港澳大灣區門戶網，http://hmo.gd.gov.cn/ygahz/content/post_3242868.html，2021年3月16日。



II 基礎設施篇

4 粵港澳大灣區綜合交通網絡建設報告

楊海深 楊曉迪^①

摘 要：綜合交通網絡建設承擔着粵港澳大灣區經濟社會高質量發展的“先行官”使命，影響着大灣區協調發展和經濟一體化的進程。縱觀 2020 年，粵港澳大灣區綜合交通網絡建設既取得“硬聯通”的成效，也在協同機制和服務對接等“軟聯通”方面獲得新進展，有力地滿足了受新冠肺炎疫情影響下的經濟恢復發展需求。未來應構建以“軌道上的大灣區”為重點，以廣佛—港深、廣佛—澳珠以及珠江口跨江通道為主軸的現代化綜合交通網絡，不斷提升交通運輸服務質量，為打造“雙循環”戰略支點形成有力支撐。

關鍵詞：綜合交通網絡 軌道交通 交通強國 運輸效能

習近平總書記在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上的重要講話提出，要推動粵港澳三地經濟運行的規則銜接、機制對接，加快粵港澳大灣區城際鐵路建設，促進人員、貨物等各類要素高效便捷流動，提升市場一體化水平。^②黨的十九屆五中全會提出，要統籌推進基礎設施建設，加快

^① 楊海深，博士，廣東省社會科學院助理研究員，研究方向：區域經濟、政策評估等；楊曉迪，廣州新華學院經濟與貿易學院講師，研究方向：戰略管理、企業管理等。

^② 習近平：《在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上的講話》，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/14/c_1210840649.htm，2021 年 1 月 15 日。

建設交通強國。^① 這些重要指示精神為大灣區綜合交通網絡建設和規則標準對接指明了戰略方向。大灣區內部交通方式主要由高速公路、城市軌道交通、高鐵動車等構成，它們的網絡建設密度、聯通效率和協調程度決定着大灣區綜合交通運輸體系的現代化、高效化和經濟性程度，決定着大灣區協調發展和經濟一體化的進程。高效便捷的綜合交通網絡不僅有利於大灣區優化升級生產、分配、流通、消費體系，強化大灣區在雙循環戰略中的樞紐功能，而且還有利於提升大灣區城市群資源和產業鏈優化佈局，鞏固和強化大灣區國際樞紐門戶地位。

一、粵港澳大灣區綜合交通網絡建設的新進展

綜合交通網絡在粵港澳大灣區建設中發揮着基礎性、先導性、戰略性、服務性作用。2020年，粵港澳大灣區以貫通內地與港澳及珠江口東西兩岸為重點，打造大灣區內部快速交通網絡，交通基礎設施建設快速佈局，固定資產投資持續加大，並且以重大基建項目為抓手加快推進交通基礎設施“硬聯通”，以“灣區通”工程為抓手有序推進交通基礎設施“軟聯通”，打造內通外聯、高效便捷的大灣區綜合交通網絡，各項灣區內交通基礎設施建設任務不斷取得實質性進展。

（一）粵港澳大灣區交通基礎設施互聯互通取得新成效

一是大灣區交通基礎設施建設達到世界先進水平。大灣區形成了以高速鐵路、城際鐵路和高等級公路為主體的城際快速交通網絡。在高速公路方面，大灣區內地9市初步形成以廣州綜合交通樞紐為中心節點，連通珠

^① 習近平：《中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議公報》（2020年10月29日），共產黨員網，<http://www.12371.cn/2020/10/29/ART11603964233795881.shtml>，2021年1月15日。

三角地區、粵東西北和輻射泛珠地區的高速路網格局，截至 2020 年底，高速公路通車里程約 5100 公里，核心區交通網絡密度約 8.2 公里 / 百平方公里，超過紐約、東京等世界級城市群。^① 在地鐵方面，廣佛全面互聯互通，廣州與東莞、深圳、中山、清遠、珠海、惠州等周邊其他六市已在規劃層面形成互聯，規劃構建了廣州中心至周邊城市中心的 1 小時軌道經濟生活通勤圈。截至 2020 年 10 月，大灣區軌道交通規劃（含鐵路、城際、地鐵）總里程近 3300 公里，大灣區鐵路運營里程近 2024 公里（其中，高鐵里程 1232 公里），城際及地鐵（不含港澳）已開通運營總里程達 1240 公里以上。目前，香港的港鐵網絡全長約 262.2 公里，每日載客量佔公共運輸總載客量約 41%，包括 10 條本地鐵路線、機場快線、廣深港高速鐵路（香港段）及輕鐵。澳門首條城市軌道交通線路（氹仔線）於 2019 年 12 月 10 日開通。大灣區城市公路和軌道交通建設情況見表 1：

表 1 大灣區城市公路和軌道交通建設情況

地區	民用汽車 總計(輛)	公路通 車里程 (公里)	等級公路 通車里程 (公里)	軌道交通			
				運營車數 (輛)	運營線路 條數(條)	運營線 路長度 (公里)	客運量 (萬人)
廣州	2789056	8999	8999	2854	15	523	330964
深圳	3430227	736	736	2598	9	316	202200
珠海	691188	1463	1463	30	1	9	142
佛山	2735785	5309	5309	0	0	0	0
惠州	1308679	13216	13211	0	0	0	0
東莞	3235140	5284	5284	120	1	38	5376
中山	1209051	2671	2671	0	0	0	0
江門	882240	9515	9509	0	0	0	0

① 袁佩如：《構築粵港澳大灣區快速交通網絡》，《南方日報》2020 年 11 月 6 日，第 A05 版。

地區	民用汽車 總計(輛)	公路通 車里程 (公里)	等級公路 通車里程 (公里)	軌道交通			
				運營車數 (輛)	運營線路 條數(條)	運營線 路長度 (公里)	客運量 (萬人)
肇慶	603353	14306	14306	0	0	0	0
香港	740000	2086	—	—	10	262.2	24820
澳門	240746	454.1	—	—	1	9.3	約 1000

數據來源：《廣東統計年鑒 2020》，香港運輸署和澳門交通事務局官網。

二是一批重要基礎設施項目落成。2020 年 8 月 18 日，新的橫琴口岸正式開通使用，成為繼拱北口岸之後大灣區西部的又一“超級通道”，必將更大程度促進粵澳深度融合相通。2020 年 8 月 26 日，蓮塘 / 香園圍口岸正式開通啟用，是大灣區框架下深港首個建成投入使用的大型互聯互通基礎設施，為大灣區再添一條新的物流大通道。2020 年，珠機城際鐵路（珠海至珠海長隆段）、廣清城際鐵路（花都站至清城站）、香港屯馬線一期、廣州東環城際鐵路（花都站至白雲機場北站）正式運營。廣珠城際、穗莞深城際等 16 個城際交通工程項目快速建設，廣珠高鐵、珠海至肇慶高鐵等 6 條幹線高鐵工程項目開工，大灣區城際鐵路、幹線鐵路、地鐵和市域（郊）鐵路交通網絡不斷對接融合。可以預見，高鐵城軌換乘、空鐵港聯運和城市交通一體化建設將成為大灣區綜合交通網絡建設中的重要佈局。^①

三是大灣區軌道網建設正加速推進。軌道交通是大灣區交通網絡的主動脈，它能夠高效率滿足不斷增長的城際客運需求，具有區域時空顯著的壓縮效應。2020 年 8 月，國家批覆大灣區城際鐵路建設規劃，通過有序建設一批城際鐵路項目，加快形成“軸帶支撐、極軸放射”的多層次城際軌道網絡格局。該規劃對大灣區軌道交通時效給出明確的目標，即 1 小時通達

① 徐江：《打造“軌道上的大灣區” 賦能提速區域協調發展》，南方網，http://opinion.southcn.com/o/2020-12/02/content_191789576.htm，2021 年 1 月 10 日。

大灣區主要城市，2小時通達大灣區主要城市到廣東省內其他城市，3小時通達泛珠地區省會城市。此外，規劃還對近期和遠期目標進行勾畫，即在2025年，大灣區對外高鐵主通道和城際鐵路網骨架初步形成；2035年形成“三極三軸放射”粵港澳大灣區城際鐵路網^①。在客運樞紐總體佈局方面，國家發改委對該規劃批覆意見中明確要求大灣區要建設層次分明、分工合理、銜接高效的鐵路客運樞紐體系，實現對外交通、城際交通和城市交通便捷銜接換乘。^②這不但要求大灣區城際鐵路與高鐵樞紐實現無縫銜接，還要求與大灣區市域（郊）鐵路和地鐵網絡銜接，甚至還要與機場和港口樞紐進行串聯，形成大灣區綜合立體交通網絡，這將極大地拓展大灣區經濟社會空間。

四是大灣區綜合交通網絡建設受到國家交通運輸部門的高度重視。交通運輸部正研究制定的《關於支持粵港澳大灣區交通運輸發展的實施意見》指出，要通過大灣區現代化交通運輸體系和服務能力建設，來支撐經濟社會發展和提升對外開放在全球交通網絡的樞紐地位^③。2020年12月2日，《交通強國建設廣東試點實施方案》獲交通運輸部批復，明確在大灣區交通基礎設施高質量發展、交通與旅遊等產業融合發展、智慧交通建設、樞紐服務效率提升和綜合交通運輸管理體制機制改革等5個方面推動交通強國試點工作，提升大灣區綜合運輸效能。^④

① 袁佩如：《構築粵港澳大灣區快速交通網絡》，《南方日報》2020年11月6日，第A05版。

② 國家發改委：《國家發展改革委關於粵港澳大灣區城際鐵路建設規劃的批覆》，國家發改委網站，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202008/t20200804_1235517.html，2021年1月10日。

③ 董湘依：《李小鵬：正制定〈關於支持粵港澳大灣區交通運輸發展的實施意見〉》，中新經緯，<http://app.myzaker.com/news/article.php?pk=5c7760e777ac6458fc19e481>，2021年1月10日。

④ 《交通運輸部關於廣東省開展交通基礎設施高質量發展等交通強國建設試點工作的意見》，交通運輸部網站，http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202011/t20201130_3497111.html，2021年1月11日。

專欄一 《交通強國建設廣東試點實施方案》重點內容

在交通基礎設施建設方面，提出，廣東將重點推進高速公路改擴建關鍵技術研發應用，推動綜合樞紐服務能力提升，推進軌道交通“四網融合”，提升廣深港三地的綜合運輸通道效能。同時，探索開展跨海交通集群工程建設關鍵技術和中小跨徑鋼橋建設技術研究及應用。^①

《交通強國建設廣東試點實施方案》明確，廣東計劃通過1—2年時間，在跨海交通集群工程建設等方面形成相關理論、方法和標準，將港珠澳大灣區運維建成跨海集群設施人工智能運行管理技術體系及平臺。在跨海交通集群工程建設方面形成相關理論、方法、標準。通過3—5年時間，實現大灣區與南沙城市片區交通基礎設施數字化。

此外，在促進樞紐服務效率提升方面，《方案》提出，推動高速鐵路、城際鐵路、高速地鐵、高速公路等多種交通方式引入機場。通過3年至5年時間，空鐵聯運體系基本建成。

(二) 大灣區交通基建投資成為保持經濟穩定增長的重要支撐

一是交通投資在復工復產和穩就業中發揮重要作用。在廣東和各地市建立交通建設聯動機制的基礎上，通過嚴格落實項目目標時限，合力解決交通項目用地、徵地、資金、地材等問題，加快推進建設一批基礎性、全局性、戰略性交通基礎設施項目，短期內不斷增強交通投資“穩就業、穩增長”的作用，中長期形成“十四五”交通項目階段化梯次建設格局，滿

^① 《交通運輸部關於廣東省開展交通基礎設施高質量發展等交通強國建設試點工作的意見》，交通運輸部網站，http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202011/t20201130_3497111.html，2021年1月11日。

足經濟社會發展需要。^① 2020 年 1 月以來，廣東交通基礎設施投資持續保持在高位增長運行。2020 年，廣東交通基礎建設投資預期目標為 1850 億元，1—9 月已經完成投資 1455.6 億元，達到年度計劃目標的 78.7%，同比增長 11.6%。其中，高速公路完成投資 945.3 億元，普通國省道完成投資 253.4 億元，均實現快速增長，兩者分別同比增長 7.5% 和 44.5%，佔到總投資比重分別達到 64.9% 和 16.2%，分別完成年度目標的 78% 和 83.1%。可見，交通基礎設施建設投資成為應對疫情衝擊下穩定就業和拉動經濟增長的重要支撐力。

二是一批重大交通工程項目穩步推進，進一步釋放經濟發展潛力。深中通道沉管隧道完成 4 節沉管對接，廣湛高鐵湛江灣海底隧道始發井取得關鍵節點勝利，黃茅海跨海通道、南中高速、從埔高速、廣清城際北延線開建，廣州港深水航道拓寬工程建成投產。蓮花山、獅子洋等重要跨江通道前期工作加快推進，進一步完善了大灣區綜合交通網絡，滿足大灣區不斷增長的跨江交通需求。^②

專欄二 深中通道和黃茅海跨海通道的重要價值

深中通道是大灣區交通綜合網絡建設中的重要一段，是珠江口 A 字形交通網絡骨架重要連接線。深中通道自東向西以深圳為起點，連通廣州至深圳沿江高速公路與機場，同時向西橫跨珠江，直接連接中山市並與規劃中的中山東部外環高速對接，全長約 24 公里。深中通道建成將大幅度提高大灣區交通基礎設施互聯互通程度，加速大灣區珠江兩岸資

① 《傳達學習貫徹習近平總書記出席深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會和視察廣東重要講話、重要指示精神》，廣東省交通運輸協會，<http://www.gdsjx.org.cn/news/1108.html>，2021 年 1 月 11 日。

② 袁佩如：《構築粵港澳大灣區快速交通網絡》，《南方日報》2020 年 11 月 6 日，第 A05 版。

源要素高效便捷流動和產業對接，促進大灣區城市群深度融合發展。^①從行政區域聯通上看，使深圳、香港的影響力輻射至中山及周邊地區，中山將可能作為產業及服務業的外移承接深、港、澳的溢出產能。作為連接珠江東西岸以深圳、中山為代表的兩大經濟區塊的重要通道，深中通道將大大方便深圳與粵西中山、江門、珠海等城市群的經濟流通需求，減輕虎門大橋的交通壓力，提升整個區域效率。

黃茅海跨海通道是港珠澳大橋向粵西地區連通的重要通道，也是大灣區向粵西地區經濟輻射的新通道，對於加速大灣區基礎設施互聯互通有重要價值，也將強化和推動橫琴自貿區、高欄港和江門大廣海灣經濟區的協同發展，為構建“一核一帶一區”區域發展格局和國內國外相互促進的“雙循環”的新發展格局提供重要支撐。^②

（三）大灣區綜合交通服務改革和規則銜接持續深入開展

第一，推動大灣區交通領域規則對接和數字化服務。廣東以實施“灣區通”工程為抓手，主動加強與港澳的對接協商，探索促進在交通通信、通關物流等領域的標準互認和政策互通，不斷提升大灣區的交通運輸服務水平。推動移動支付拓展到港珠澳大橋、廣深港高鐵、橫琴蓮花大橋穿梭巴士等大灣區重點民生交通領域應用場景；重點改善交通客運樞紐和設施服務網絡，推動支持港澳居民證件在廣東聯網售票平臺購票；推進大灣區智能交通系統建設，加快城際客運公交化運營和城際鐵路線路高效互聯互通，

① 張亮：《奮力開創大灣區“12312”交通圈新格局》，《南方》2020年第12期，http://www.nfzz.net.cn/epaper/fb/327/content/2020-06/15/content_191026057.htm，2020年12月12日。

② 吳哲：《黃茅海跨海通道項目開工》，《南方日報》2020年6月7日，第3版，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0607/c117005-31737887.html>，2020年12月15日。

構建大灣區主要城市“一小時交通圈”。^①

第二，推動大灣區客貨運輸服務水平提升。一是組織開展粵港澳大灣區重大節假日出行高峰運輸組織模式與方案研究工作。針對重大節假日出行高峰交通運輸擁堵情況，結合客運需求規律和道路運輸車輛的運行數據，研究預測大灣區重大節假日期間的客運需求及交通運行狀態，提出具有可操作性的大灣區重大節假日出行高峰運輸組織模式及實施方案，推動大灣區運輸服務一體化、科學化發展。二是組織開展推進粵港澳交通物流融合發展體制機制課題研究工作。深入了解直通港澳道路貨運發展存在的困難及問題，積極爭取在行政管理體制、政策規劃、規章制度、樞紐銜接等方面研究提出一系列創新舉措，促進粵港澳三地貨運物流融合發展。三是推動“一票式”聯程客運服務平臺建設。推進第三方服務平臺發展“一票式”聯程客運服務，組織開展“一票式”聯程客運服務平臺建設方案調研等工作，加快大灣區客運服務水平提升。

二、粵港澳大灣區綜合交通網絡建設中存在的問題

粵港澳大灣區內部綜合交通網絡建設雖取得較大成效，但對標國際一流灣區的交通建設情況，粵港澳大灣區還存在軌道交通方式支撐不力、交通網絡效率不足等問題，交通的整體協調性和運輸結構的不合理問題也值得進一步關注。

^①《廣東省人民政府關於政協十三屆全國委員會第三次會議第 2940 號(商貿旅遊類 046 號)提案答覆的函》，廣東人民政府網站，http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfh/content/post_3118061.html，2020 年 12 月 13 日。

（一）大灣區綜合交通網絡建設與國際一流灣區相比還存在差距

在交通網絡建設方面，大灣區由高速公路、機場群、港口群構成的海陸空立體式交通網絡建設和連通程度仍低於東京灣區、紐約灣區和舊金山灣區。在高速公路方面，粵港澳大灣區高速公路總里程與其他三大灣區相當，但是其他三大灣區高速公路網絡表現更為完善，東京灣區公路網形成以“三環九射”的高速公路為交通骨架的格局，紐約灣區、舊金山灣區的高速交通網絡比粵港澳大灣區更為密集。在軌道交通方面，作為大灣區核心引擎城市，廣州和深圳在軌道交通線網密度和萬人擁有軌道交通長度等指標上仍低於東京都和東京都市圈（見圖 1）。此外，四大灣區和都市圈均形成高度發達且多種模式一體化的軌道交通網絡。紐約灣區建成了“通勤鐵路 + 城市地鐵 + PATH（紐新捷運）”的多模式，軌道交通網絡；東京灣區建成了“市郊鐵路 + 城市軌道 + 中運量軌道（有軌電車、單軌和導軌）”的多模式軌道網絡；倫敦都市圈建成了“市郊鐵路 + 城市地鐵”的多模式的軌道交通網絡；巴黎都市圈建成了“RER（市域快線）+ 市郊鐵路 + 城市地鐵 + 中運量軌道（有軌電車）”的多模式的軌道網絡（見表 2），^① 它們各自承擔了所在區域公共交通總客流的 74%、86%、51% 和 70%，並形成城市中心、外圍和城際的都市圈層服務格局，而大灣區軌道交通承擔的客流量仍然較低，以廣佛線和廣珠城際為例，兩市間軌道出行比例不足 20%。

（二）大灣區交通的整體協調性和一體化程度仍然較低

從各交通方式的聯合運輸方面來看，雖然大灣區高速公路網和軌道交通網絡相對發達，但相互間的串聯及轉換離交通一體化的程度還有相當的

^① 劉子長、汪景：《軌道交通對都市圈城市發展的特徵影響研究》，《交通技術》2016 年第 3 期，第 67—81 頁。

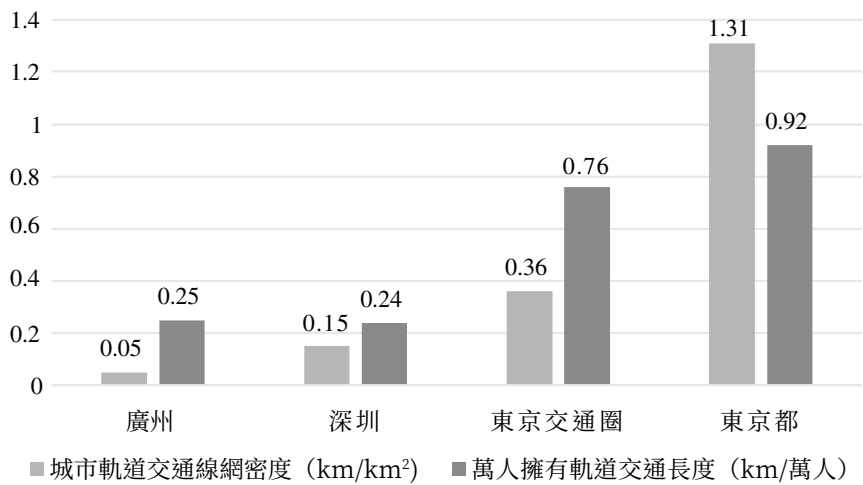


圖 1 廣州和深圳城市軌道交通與東京的差距對比

註：數據來源於浙江省城市治理研究中心報告。

表 2 國際四大灣區和都市圈軌道交通系統對比一覽表

地區	條目	線路數量 (條)	線路長度 (km)	車站數量 (座)	服務半徑 (km)	客流量 (萬人次 / 日)	客流強度 (萬人次 / km)
紐約	小計	46	2705.2	—	—	638.5	—
	城市地鐵	26	375	469	15	560 (2014)	1.49
	通勤鐵路	16	2308	—	103	54.3 (2012)	0.02
	PATH	4	22.2	13	5	24.2 (2012)	1.09
東京	小計	105	2471.9	1416	—	4099.1	—
	城市地鐵	13	304.1	294	15	1103 (2010)	3.63
	市郊鐵路	78	2045.1	964	100	2927 (2010)	1.43
	中運量軌道	14	122.7	158	5	69.1 (2010)	0.56
倫敦	小計	—	3486	1018	—	691.4	—
	城市地鐵	12	415	270	25	351.4 (2013)	0.85
	區域鐵路	—	3071	748	100	340 (2013)	0.11
巴黎	小計	56	2156.8	—	—	808.1	—
	城市地鐵	16	221.6	303	6	421 (2012)	1.90
	市郊鐵路	28	1263	345	>60	77 (2011)	0.06
	RER	5	589.9	257	60	270 (2011)	0.46
	中運量軌道	7	82.3	145	10	40.1 (2011)	0.49

資料來源：劉子長、汪景：《軌道交通對都市圈城市發展的特徵影響研究》，《交通技術》2016 年第 3 期。

距離。首先，大灣區內高鐵、國鐵、城際、地鐵建設多網並存，雖然大都已經實現順暢銜接換乘，但是由於行業技術標準和行政區劃的限制，仍然存在著客運多式聯運和跨區域連通的運輸問題。^① 尤其是城際線網與地鐵線網不能互聯互通，無法實現公交化運營服務，對灣區軌道交通一體化發展造成障礙，不利於實現“一票式”聯程和“一卡通”服務。其次，區域規劃和建設資源整合力度不強。迫切需要按照大灣區一體化建設需求，將城市樞紐提升為大灣區樞紐，以提供同質化樞紐服務。受行政區劃管理體制和財政資源配置機制的限制，各城市線網規劃的地域性特徵明顯，未能從大灣區軌道交通一體化規劃角度進行整合重構。

（三）大灣區綜合交通運輸體系存在結構不平衡問題

“重路輕水”和“港強航弱”交通發展結構造成流通費用成本居高不下。2019年廣東社會物流總費用達1.52萬億元，相當於廣東全年GDP的14.1%，高於世界平均水平近3個百分點，幾乎相當於美歐國家的2倍左右。造成這一問題的突出原因就是運輸結構嚴重失衡，廣東公路貨運量佔全社會貨運量的71.6%，鐵路貨運量佔比不到2%，沿海集裝箱幹線港海鐵聯運比重僅佔0.16%，甚至低於全國0.3%的平均水平，內河、近海航運發展緩慢。而就成本而言，內河航運單位噸公里的運輸成本約為鐵路的1/2、公路的1/5。在內河航運開發上，廣東明顯落後於兄弟省份，廣東擁有大小河流2000餘條，總長3.6萬多公里，是名副其實的第一內河大省，但廣東近年在內河方面的投入與湖北的390億、安徽的380億、浙江的320億的投入相比有較大差距。近5年，廣東內河水運投資僅120億元，有效投資

① 鍾麗婷：《全國人大代表張志良建議：加快粵港澳大灣區軌道交通融合發展》，《南方都市報》2020年5月22日，第3版，<https://static.nfapp.southcn.com/content/202005/22/c3561645.html>，2021年1月15日。

嚴重不足。因此，有必要通過提高內河航運比重，降低數字經濟企業物流成本和全社會物流總費用。

三、推進粵港澳大灣區綜合交通網絡建設的思路與建議

“十四五”規劃和 2035 年遠景目標提出，加快建設交通強國，完善綜合運輸大通道、綜合交通樞紐和物流網絡，加快城市群和都市圈軌道交通網絡化。這為粵港澳大灣區綜合交通體系建設帶來更加寶貴的“黃金時期”，也必將促使大灣區交通繼續承擔起經濟社會高質量發展的“先行官”使命。粵港澳大灣區要強化融入國內國際雙循環的通道支撐，加快建設“軌道上的大灣區”，構建以廣佛—港深、廣佛—澳珠以及珠江口跨江通道為主軸的大灣區城際快速交通網絡，形成佈局合理、功能完善、銜接順暢、運作高效的基礎設施網絡，打造雙循環戰略支點的基礎支撐。

（一）強化先行作用，推進大灣區交通基礎設施建設邁上新臺階

一是抓住機遇，打造交通強國建設先行示範區。要重點深入落實好《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020—2025 年）》涉及的交通運輸任務，支持深圳全面打造交通強國建設先鋒城市。要緊抓交通強國、粵港澳大灣區建設和“一核一帶一區”等戰略發展機遇，加快推進重點交通工程項目，加速大灣區城際軌道交通建設，構建內通外聯、高效便捷的綜合交通網絡，科學編制完善綜合交通體系“十四五”規劃及專項規劃，充分發揮交通運輸基础性、先導性、戰略性、服務性作用，進一步提升交通的網絡化水平，更好支撐服務大灣區經濟社會高質量發展。

二是推進大灣區高速公路網絡互聯互通。加強珠江兩岸交通網絡連接，加快建設深中通道和黃茅海通道交通工程，重點推進蓮花山通道、獅子洋通道等跨江通道前期研究和籌劃工作，最終建成具有充分運輸能力和

高效集約的跨江跨海通道群。強化大灣區國家高速公路擴容提質，重點推進廣深、機荷、深汕西等高速公路擴建，形成大灣區相互連通、運轉高效、服務一流的高速公路網絡。

三是構建多層次協同軌道交通網絡。從國際一流灣區和世界級城市群的視野着手，以粵港澳大灣區城際鐵路建設規劃為藍圖，全方位推進大灣區軌道交通一體化建設，破除層級、行政邊界和管理主體的束縛，構建高效的協同運營管理體制機制，使大灣區軌道交通相互銜接順暢。繼續推進原定區域軌道交通規劃建設的同時，大力推進深茂鐵路、南沙港鐵路、相關地鐵延長線等軌道交通建設。加大城際鐵路投資建設力度，強化大灣區內高速鐵路、普速鐵路、市域（郊）鐵路和城市地鐵等軌道交通的銜接換乘。加大力度補齊短板，有力提升珠江西岸交通基礎設施互聯互通水平，形成“軸帶支撐、極軸放射”的多層次、多樞紐軌道鐵路網絡。

（二）構建協同發展機制，着重提升大灣區交通互聯互通水平

一是改善跨境交通運行機制。用好管好港珠澳大橋，促進跨境運輸便利化，推動粵港澳三地跨境通行政策與體制機制優化對接，探索“一國兩制”下的資源共享、優勢互補的新型口岸管理制度，為粵港澳大灣區建設提供優質的口岸通關服務保障。以港珠澳大橋三地口岸建設為試點，對“一國兩制”下的口岸發展進行前瞻性的頂層設計和超前規劃，積極探索粵港澳三地更加開放、便捷的要素流動方式和路徑，縮小粵港澳在口岸申報、查驗程序、標準、流程、服務等方面的差距，推進口岸綜合治理體系和治理能力現代化，促進粵港澳三地車輛相互往來高效化和便利化，加快構建便捷高效的大灣區跨境交通運輸體系。

二是加強大灣區珠江兩岸的交通對接。根據交通網絡建設情況，調整優化發展思路，進一步發揮交通網絡建設提升區域經濟格局均衡性的作用。隨着未來深中通道和蓮花山通道等跨江大橋的規劃建設，粵港澳大灣區交

通網絡一體化水平將不斷提升，珠江兩岸的經濟聯繫將不斷加深，大灣區各城市需要前瞻性地加強大橋連接線建設，並調整產業分工合作的思路，實現資源互補，進一步提升粵港澳大灣區經濟格局的均衡性。

（三）優化交通服務，建成大灣區現代化的綜合交通運輸體系

一是構建多元融合的軌道服務網絡。以優化大灣區時空關係為核心目標，按照綜合運輸理念，從城際鐵路、城市軌道快線、城市軌道幹線等多個層面入手，構建支撐灣區空間緊湊發展、集約化滿足區域出行需求的複合軌道層級體系。重點以城際軌道為依託，實現大灣區重要節點之間的快速直達聯繫，以市域快軌為依託，保障都市圈近郊地區與核心區之間的時空可達性。

二是強化大灣區內各種運輸方式的銜接與多式聯運。利用廣深港高速鐵路高效的通關便利，加快香港與珠三角快速軌道網銜接，促進大灣區人員流動。儘快推動建立大灣區建立“城際鐵路 + 地鐵”的一票制和公交化運營服務，實現大灣區軌道設施資源和服務共享。此外，加快高速公路和軌道交通與內河高等級航道網連接建設，建立相互高效銜接、相互支撐有力的現代化、智能化內河航運體系。

三是提升粵港澳大灣區客貨運輸服務水平。重點提升客運服務效率，降低貨運運輸服務成本，推動大灣區客貨運服務一體化和智能化，持續提升大灣區交通網絡的連通效率和服務水平。推動廣州—深圳國際性綜合交通樞紐建設，打造一批開放式、立體化綜合客運樞紐。打造安全便捷的客運服務，優化粵港澳直通巴士、港珠澳大橋穿梭巴士等服務站點與城市交通網絡的銜接，加密珠江口兩岸水運航線，建設粵港澳水上高速客運體系，推廣“一票式”聯程和“一卡通”服務。構建現代貨運物流體系，加快發展多式聯運和“一單制”聯運服務。加快智能交通系統建設，推進物聯網、雲計算、大數據等信息技術在交通運輸領域的創新集成應用。

參考文獻

國務院新聞辦公室：《中國交通的可持續發展》白皮書，2020年12月22日。

《粵港澳大灣區規劃發展綱要》，2019年2月18日。

國家發展改革委：《粵港澳大灣區（城際）鐵路建設規劃》，2020年8月30日。

劉子長、汪景：《軌道交通對都市圈城市發展的特徵影響研究》，《交通技術》2016年第3期。

鄧源、黃啟翔：《深圳視角下的粵港澳大灣區交通戰略規劃思考》，《交通與港航》2019年第1期。

龍俊仁：《粵港澳大灣區背景下區域軌道交通規劃思考》，《品質交通與協同共治——2019年中國城市交通規劃年會論文集》，2019年10月16日。

任東東：《粵港澳大灣區需要甚麼樣的城際軌道交通？》，《人民交通》2019年第12期。

孔維宏：《粵港澳大灣區城市群陸路交通一體化的問題與對策》，《城市觀察》2018年第2期。

景國勝、黃榮新、徐士偉等：《粵港澳大灣區軌道交通體系發展的思考》，《城市交通》2019年第17期。

李偉恒：《粵港澳灣區對區域城市軌道交通規劃建設的影響分析》，《城市交通》2018年第3期。

楊思蓓、胡志華：《“流空間”視角下粵港澳大灣區空間佈局分級特徵研究》，《上海海事大學學報》2020年第1期。

李邠、周金苗、黃耀福等：《從巨型城市區域視角審視粵港澳大灣區空間結構》，《地理科學進展》2018年第12期。

鄧雪滢：《交通網絡基礎建設對粵港澳大灣區經濟增長的影響》，《經濟研究導刊》2020年第30期。

賈善銘、王亞麗：《快速交通網絡建設對區域經濟格局均衡性的影響——以粵港澳大灣區為例》，《開發研究》2019年第3期。

楊愛平、張吉星：《紐約—新澤西港務局運作模式對粵港澳大灣區跨境治理的啟示》，《華南師範大學學報》（社會科學版）2019年第1期。

鍾小平、鄺翰翎、張仰斐等：《以可持續的發展機制引導需求和優化未來——香港綜合交通發展模式及其對粵港澳大灣區發展的借鑒意義》，《中國公路》2019年第19期。

梁詩、金禕等：《粵港澳大灣區背景下的粵港跨境客運交通出行特徵與影響因素分析》，《科技創新與應用》2019年第20期。

王福強、李丹：《粵港澳大灣區跨境車輛往來現狀與分析》，《港澳研究》2020年第1期。

5 粵港澳大灣區航道與港口群建設報告

張道武^①

摘 要：航道和港口群建設作為重要對外交通基礎設施，對於粵港澳大灣區承擔國內國際雙循環相互促進的新發展格局戰略支點起到重要支撐作用。大灣區航道和港口群建設呈現出航道建設與產業佈局協調推進、港口群與城市群相互依賴並協同發展的良好態勢，但也存在航道發展格局與產業發展新變化不適應、內河港口發展滯後、港口間缺乏差異化定位等問題，未來要加大對智慧網絡航道、智慧港口建設力度，着重推進港航資源整合與一體化協調發展，推動航運要素資源集聚，朝着世界一流港口群建設目標邁進。

關鍵詞：航道 港口群 協同發展

廣東省內的西江航道主幹線和珠三角航道網是全國內河航道重點規劃建設中的“兩橫一縱兩網”中的“一橫”與“一網”。西江幹流與珠三角“三縱三橫三線”高等級航道網已成為廣東內河航道的中心，輔之以地區重要航道、其他航道，從而溝通西南、江海聯運、輻射周邊的內河航道體系。沿海航道成為對外物資交流的主通道，初步形成以進港航道為主與沿海各港區相適應的沿海航道佈局。粵港澳大灣區港口群由廣州港、深圳港、香港

^① 張道武，廣東省航運集團有限公司總經理。

港、珠海港、東莞港、佛山港、惠州港、江門港、肇慶港、中山港、澳門港組成。港口群初步形成了分層次發展的港口體系，以深圳港、廣州港和香港港為核心港，以珠海港、佛山港和東莞港為幹線港，以惠州港、中山港、江門港、肇慶港等為支線港。大灣區港口群實力雄厚，是目前全球通過能力最大、水深條件最好的區域性港口群。得益於航道與港口群之間的優化配置，粵港澳大灣區多式聯運體系正在不斷完善，為支撐世界級製造業基地與宜業宜居宜遊生活圈奠定了基礎。

一、粵港澳大灣區航道與港口群建設概況、態勢和特點

（一）大灣區航道建設概況、態勢和特點

1. 航道建設概況

經多年建設，廣東省已形成河海相連的沿海與內河分功能分層次發展的航道格局。近 10 年來，廣東省內河航道完成投資 165 億元，重點建設完成了西江、北江、西伶通道、東平、順德、白坭、洪奇瀝等水道航道整治工程。廣州港 15 萬噸級深水航道拓寬、北江航道擴能升級、珠海高欄港 15 萬噸級航道、惠州港荃灣港區主航道擴建、廣州港出海航道三期等一批重點項目建成投入使用，湛江港 30 萬噸級航道改擴建為 40 萬噸級、潮州港公用航道等一批重點項目加快建設。一大批項目的建設與完成促進了航運業的發展。

全省內河通航總里程在 2019 年底已經到達 12111 公里，包括 I 級、II 級、III 級航道分別為 551 公里、69 公里和 761 公里。IV—VII 級航道里程數為 3032 公里，等外航道里程數為 7698 公里。全省內河航道初步形成了以通航 500 噸為基礎，通航千噸及以上航道為骨幹的通江達海連通港澳的航道網絡。

全省沿海航道共有 196 條，航道總里程 4742 公里，其中 10 萬噸級及

以上航道 8 條（段），通航里程 218 公里；1 萬噸級及以上航道 39 條（段），通航里程 553.8 公里；萬噸級以下航道 149 條，通航里程 3970.2 公里。

廣東省內河運輸承擔了水陸交通運輸周轉量的 24%，航道體系為水上大宗貨物運輸提供了綠色環保的運輸通道保障，緩解了經濟和交通運輸發展帶來的資源和環境壓力，充分發揮了水資源利用的綜合效益。

2. 航道建設態勢

全省 2019 年航道里程數與 2018 年航道里程數保持一致，III 級航道里程增加 120 公里，相應地 V 級航道里程減少 120 公里。2019 年底，全國內河航道里程數為 12.73 萬公里，江蘇省內河航道里程數為 2.44 萬公里，廣東省內河航道里程數約佔全國 9.51%，江蘇省內河航道里程數約是廣東省的兩倍，廣東省在內河航道里程數方面與江蘇省存在較大差距。

近 3 年來廣東省的航道投資逐年遞減，在 2019 年航道投資額僅為 14.77 億元，佔整個交通固定資產投資的 0.81%，也由此使得廣東省內河航道里程保持穩定（圖 1、2）。根據《廣東省航道發展規劃（2020—2035 年）》，全省航道總體佈局為構建“八通、兩橫、一網、三連、四線”主骨架，形成內外聯通、幹支銜接的全省航道“一張網”。將進一步優化航道網絡，加大對現有不符合航道等級通航標準的橋樑、建築物進行改造的力度，重點加強支線航道的建設力度，着力提高珠三角內河航運與西江航運幹線、沿海貨運體系和港澳運輸之間的緊密聯繫，將“三橫、三縱、三線”高等級航道網建設與區域內航運網絡的構建結合起來，從而提高珠三角內河航運網絡密度。^①

未來 15 年規劃建設沿海主要航道里程 686 公里，一般航道里程 2589

^① 致公黨廣東省委員會：《關於加快推進珠三角內河航運發展 助力粵港澳大灣區建設的建議》，廣東政協網，http://www.gdzb.gov.cn/zxhy/qthy/2018/dhfy/201801/t20180125_475988.htm，2021 年 1 月 16 日。

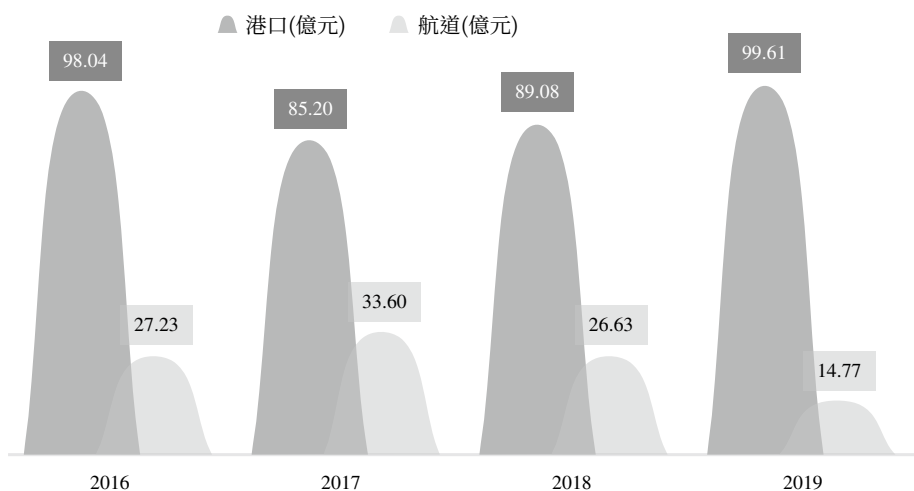


圖 1 2016 — 2019 年廣東省航道港口投資額變化情況

資料來源：國家統計局。

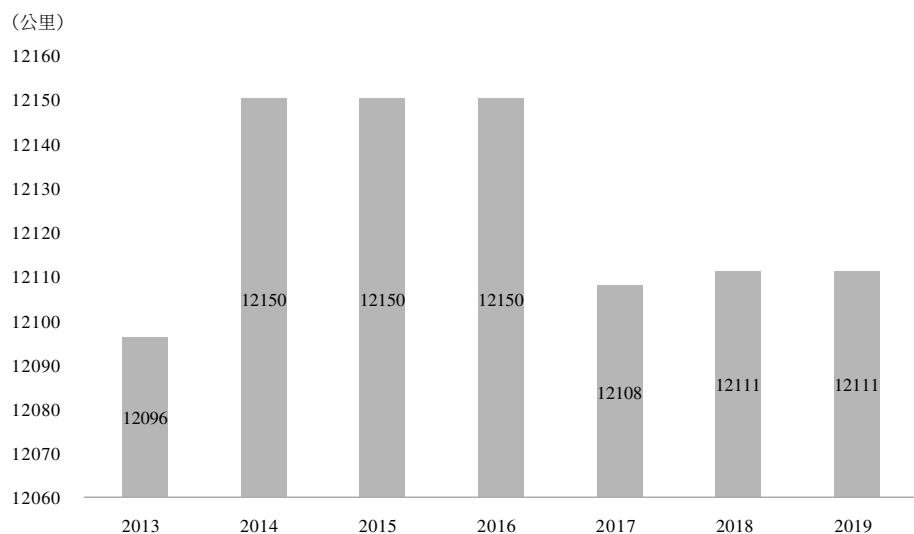


圖 2 2013 — 2019 年廣東省內河航道里程數

數據來源：2014 — 2020 年《廣東統計年鑒》，作者整理。

公里；內河主要航道 1892 公里，一般航道里程 3244 公里；保護全省沿海航道里程 3812 公里；保護內河等級航道 6141 公里。“十四五”期間，主要航道建設項目 30 項，完成投資約 390 億元，其中沿海項目 22 項、完成投資約 200 億元，內河項目 8 項、完成投資約 190 億元。廣東省航運集團有限公司作為北江航道擴能升級的建設者，作為廣東省政府委託推進全省內河航道建設的引領者，將在任重而道遠的航道建設中發揮巨大作用。

3. 航道建設特點

航道建設與產業佈局協調推進。高等級航道網建設吸引了大批臨港產業落戶和發展，促進了沿海沿江經濟帶的形成。依託沿海深水航道，沿海地區發展了一批電廠、煉油廠、煉鋼廠等重化產業；依託內河高等級航道，沿江地區逐步成為水泥、建材、石化、食品飲料等產業聚集地。沿海航道與內河航道織成的航道網提升了腹地經濟綜合競爭力，為廣東省經濟社會發展提供了有力的支撐。通航環境的改善，除了極大紓解環境壓力、土地壓力、交通壓力和降低社會物流成本外，還推動了流域經濟快速協調發展。

西江幹線擴能升級，形成大西南與粵港澳大灣區貨物運輸的水運主通道。西江（界首至肇慶）3000 噸級航道擴能升級後，極大提升西江幹線水運通過能力，2019 年，西江中游段貨物通過量超過 1.45 億噸，與長江三峽段貨運量相當。全省 90% 以上外貿進出口貨物通過港口運輸，95% 的能源、原材料等大宗散貨進口通過港口完成，以珠江三角洲為核心的沿海港口群初步確立國際航運樞紐地位。至 2019 年底，全省國際集裝箱班輪航線已達 364 條，珠三角港口群在國際集裝箱班輪運輸中的樞紐作用越來越顯著。航道建設為大灣區世界級港口群的形成打下堅實基礎。

（二）大灣區港口群建設概況、態勢和特點

1. 港口建設概況

粵港澳大灣區在航道和港口等基礎設施建設方面表現出了強大的動員

能力。港口建設投資扎實推進，2019 年共完成港口投資 99.61 億元，同比增長 11.8%。港口建設主要集中在沿海地區。其中，珠三角地區完成港口投資 53.93 億元，佔全省總投資的 54.1%；粵西地區完成港口投資 34.36 億元，佔全省總投資的 34.5%；粵東地區完成港口投資 11.33 億元，佔全省總投資的 11.4%；粵北地區全年沒有港口投資。

大灣區港口設施及運營效率具有明顯的競爭優勢。廣州港、深圳港、香港港、珠海港和東莞港的貨物吞吐量超過億噸。從表 1 上看，2019 年，大灣區港口群的貨物吞吐量達 18 億噸，比 2016 年增長 13.7%，集裝箱吞吐量達 8259 萬 TEU，比 2016 年增長 10.7%，依次佔全國的 12.9% 和 31.64%。粵港澳大灣區港口群的集裝箱吞吐量對比東京灣區、舊金山灣區和紐約灣區呈碾壓優勢。在 2019 年的全球十大集裝箱港口排名中，深圳港排第四，廣州港排第五，香港港排第八。廣州港、深圳港、香港港就吞吐量而言是世界級港口，並具有無法比擬的競爭優勢，這三大港口的吞吐量遠遠超過其他港口。2019 年，大灣區各要港口完成的貨物吞吐量和集裝箱吞吐量見表 1，旅客吞吐量情況見圖 3。

表 1 2016 — 2019 年粵港澳大灣區各港口完成貨物吞吐量和集裝箱吞吐量

城市	貨物吞吐量（萬噸）				集裝箱吞吐量（萬 TEU）			
	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
惠州	7657	7214	8757	8955	27	35	43	41
深圳	21417	24097	25127	25785	2411	2525	2574	2577
東莞	14584	15714	16417	19808	364	391	356	405
廣州	52181	56619	61314	62688	1858	2010	2192	2323
中山	6789	8044	11966	1548	136	144	145	144
珠海	11779	13586	13799	13838	165	227	231	256
肇慶	3261	3973	3921	4057	71	79	75	67
佛山	6513	8016	8973	9636	318	391	399	444
江門	7923	8627	9368	6832	119	134	151	158
香港	25673	28155	25854	26332	1981	2077	1960	1830

(續上表)

城市	貨物吞吐量 (萬噸)				集裝箱吞吐量 (萬 TEU)			
	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
澳門	442	395	386	543	13	13	14	13

註：根據交通運輸部統計報表制度規定，從 2019 年 1 月起港口生產統計方式改為企業一套表聯網直報，2018 年港口貨物吞吐量作相應調整，中山市與以往年份歷史資料不可比。

資料來源：中國大陸城市數據源自交通運輸部統計數據，香港數據源自香港特別行政區政府統計處，澳門數據源自澳門統計暨普查局。

2019 年，香港港的貨物吞吐量達 26332 萬噸，同比增長 1.85%；集裝箱吞吐量達 1830 萬 TEU，同比減少 6.63%；完成旅客吞吐量 1141.2 萬人次。廣州港完成貨物吞吐量 62688 萬噸，同比增長 2.24%，其中表現突出的是，外貿吞吐量完成 14401 萬噸，佔比 22.97%，同比增長 3.30%；完成集裝箱吞吐量 2323 萬 TEU，同比增長 5.98%；完成旅客吞吐量 78.1 萬人次，同比減少 22.84%。深圳港完成貨物吞吐量 25785 萬噸，同比增長 2.62%，其中外貿貨物 17829 萬噸，佔比 69.14%，同比減少 5.07%；完成集裝箱吞吐量 2577 萬 TEU，同比增長 0.13%；完成旅客吞吐量 722 萬人次，同比增長 3.51%。深圳港外貿貨物吞吐量的減少主要受中美經貿摩擦的影響。佛山港完成貨物吞吐量 9636 萬噸，同比增長 7.39%，其中的外貿貨物有 2318 萬噸，同比減少 1.36%；集裝箱吞吐量達 444 萬 TEU，同比增長 11.28%。東莞港完成貨物吞吐量 1.98 億噸，同比增長 20.66%，其中外貿貨物 3538 萬噸，同比增長 5.64%；集裝箱 405 萬 TEU，同比增長 13.76%；完成旅客吞吐量 22 萬人次。肇慶港完成貨物吞吐量 4057 萬噸，同比增長 3.47%；完成集裝箱吞吐量 67 萬 TEU，同比減少 10.67%。

廣州港集裝箱吞吐量也是逐年攀高，集裝箱吞吐量上升的勢頭猛，直逼深圳港。由圖 3 可知，珠海港在旅客吞吐量方面相比其他港口具有優勢。

三大港口貨物吞吐量佔粵港澳大灣區貨物吞吐量的 63.77%，集裝箱吞吐量佔大灣區的 81.50%（表 2）。受中美經貿摩擦影響，2019 年大灣區除

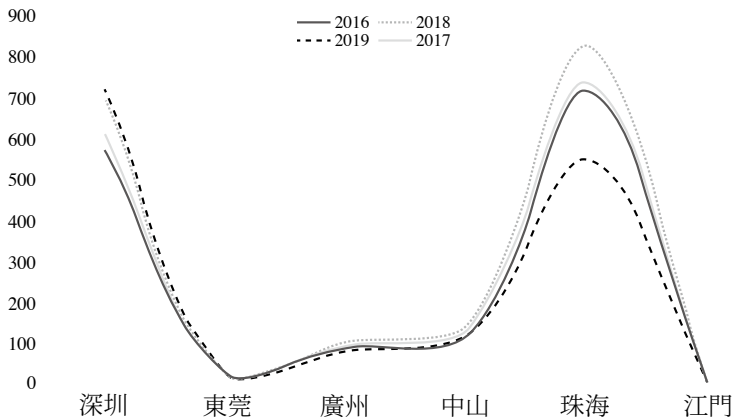


圖 3 部分城市旅客吞吐量變化情況（萬人次）

數據來源：各城市統計年鑒，作者整理。

表 2 大灣區港口貨物吞吐量與集裝箱運輸量佔比統計

城市	貨物吞吐量佔比 (%)				集裝箱吞吐量佔比 (%)			
	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
惠州	4.84	4.14	4.71	4.97	0.36	0.44	0.53	0.50
深圳	13.54	13.81	13.52	14.32	32.31	31.46	31.62	31.20
東莞	9.22	9.01	8.83	11.00	4.88	4.87	4.37	4.90
廣州	32.98	32.46	32.99	34.82	24.90	25.04	26.93	28.13
中山	4.29	4.61	6.44	0.86	1.82	1.79	1.78	1.74
珠海	7.44	7.79	7.42	7.69	2.21	2.83	2.83	3.10
肇慶	2.06	2.28	2.11	2.25	0.96	0.99	0.92	0.81
佛山	4.12	4.60	4.83	5.35	4.26	4.87	4.91	5.38
江門	5.01	4.95	5.04	3.80	1.59	1.68	1.86	1.91
香港	16.23	16.14	13.91	14.63	26.55	25.87	24.07	22.16
澳門	0.28	0.23	0.21	0.30	0.17	0.16	0.17	0.16

資料來源：交通運輸部、香港特別行政區政府統計處、澳門統計暨普查局統計數據，作者整理。

香港澳門外貿貨物的吞吐量達 4.6 億噸，同比減少 0.8%。

由圖 4 可知在貨物吞吐量方面，澳門港增長的最快，達到 40.65%，其次是東莞港，達到 20.66%，中山港增速最慢，為 -81.71%；在集裝箱吞吐量方面，東莞港增長最快，達 13.78%，其次是佛山港，達 11.14%。在大灣區中，多數城市港口實現了貨物吞吐量的增長。東莞港、珠海港、佛山港在集裝箱吞吐量方面實現了超過 10% 的增長。

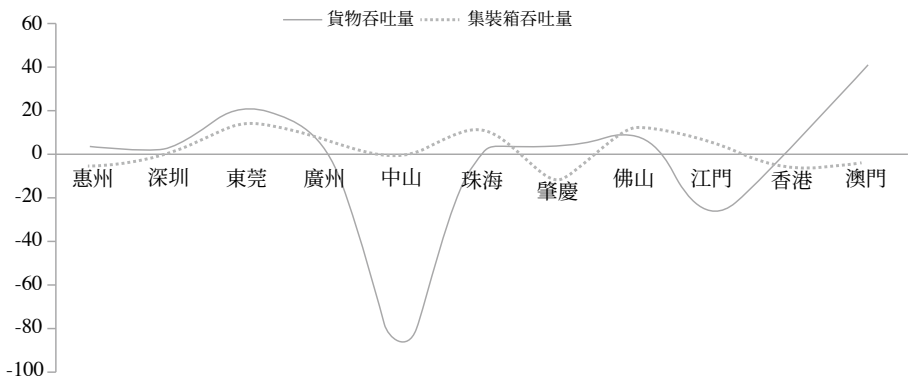


圖 4 大灣區港口吞吐量增減情況

資料來源：根據交通運輸部、香港特別行政區政府統計處、澳門統計暨普查局，作者整理。

由表 3 可知，珠三角的貨物吞吐量佔比逐年提升，東西翼及山區의貨物吞吐量佔比逐年降低，間接反映出粵東西北與珠三角的發展差距擴大，存在明顯的“馬太效應”。粵東、粵西的發展也不平衡。

表 3 廣東省分區域港口貨物吞吐量佔比

地區	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
珠三角	74.73	74.70	75.65	79.84
粵東	5.24	5.13	4.62	3.75
粵西	16.96	16.88	16.75	14.24
粵北	3.08	3.28	2.98	2.18

資料來源：廣東統計年鑒，作者整理。

2. 港口建設態勢

全省港口貨物吞吐量保持增長趨勢，近年增速放緩。集裝箱吞吐量發展速度較快，規模以上港口均實現不同程度增長，成為全省擴大內需的推動力。港口面貌大為改觀。清潔生產高標準大投入。港口污染源治理能力有效提升。全省港口通過能力與港口需求總體適應，港口發展由快速發展期進入平穩發展期。

正加快建設的南沙四期、海嘉、近洋、新沙二期、南糧擴建工程等港口重點基礎設施項目完成後將新增通過能力集裝箱 490 萬 TEU、汽車 60 萬輛、糧食 1020 萬噸。2019 年，珠江水系共實施港口基本建設項目 60 個，完成投資 19.61 億元。其中廣東項目 16 個，完成投資 12.09 億元，佔水系港口完成投資的 61.7%。廣州港南沙港區新增 6 個 15 萬噸級集裝箱泊位。南沙港區四號碼頭將建設成為大灣區中第一個全自動化碼頭。南沙國際郵輪碼頭、新沙港區的泊位工程和南沙港區近洋碼頭正在施工建設，未來這些項目的完成將極大增強廣州港在大灣區，甚至在國際航運中的綜合競爭能力。如圖 5 所示，港口能級提升與經濟發展密不可分。

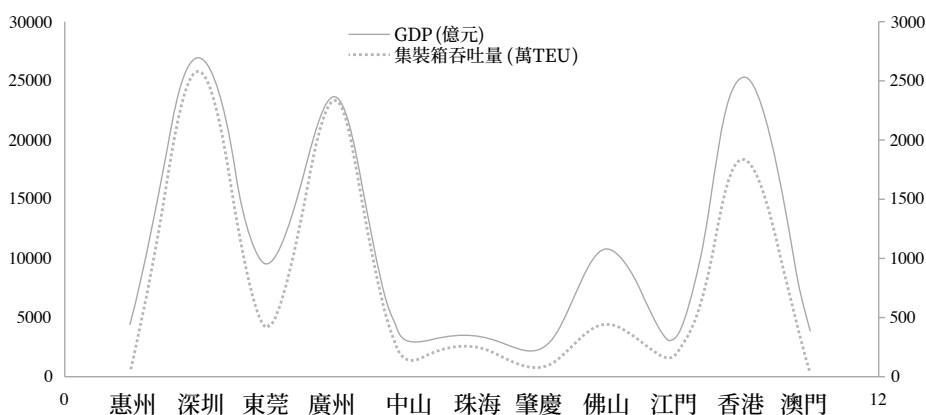


圖 5 2019 年大灣區 GDP 與集裝箱吞吐量關係模擬

數據來源：各市統計年鑒，作者整理。

全省共有生產性泊位 2273 個，其中萬噸級泊位數達到 322 個。萬噸級泊位全部為沿海港口的泊位。共有公用碼頭泊位 1093 個，其中萬噸級泊位 255 個。珠江水系共有生產性泊位 1275 個，公用碼頭泊位 547 個。近年來全省港口碼頭泊位數減少，但萬噸級泊位數增加（見圖 6）。大灣區的港口碼頭泊位達 2811 個，萬噸級以上泊位約 304 個。圖 7 顯示了部分城市碼頭泊位數變化情況。東莞港和江門港近年來泊位數逐漸減少。深圳港和香港港泊位數保持穩定。2019 年，珠江水系共有生產性泊位 1792 個，全水系港口完成旅客吞吐量 177 萬人次，完成貨物吞吐量 6.2 億噸。西江航運幹線港口吞吐量增速超過珠三角港口群增速。

廣州港擁有泊位數 558 個，萬噸級泊位數 75 個，已開通集裝箱航線 217 條，外貿航線 111 條。深圳港擁有泊位數 157 個，萬噸級泊位數 75 個。香港港具有泊位 73 個。

廣東省國際集裝箱班輪航線已達 364 條，其中深圳港已開通國際集裝箱班輪航線 239 條，佔廣東省的 65.66%。珠三角港口群在國際集裝箱班輪運輸中的樞紐作用越來越顯著。

3. 大灣區港口群建設特點

港口群與城市群相互依賴並協同發展，基本呈現出以深圳、香港和廣州等為中心樞紐的港口群架構。珠江水系港口呈上游分佈零散、下游逐漸集中的分佈格局。集裝箱吞吐量佔比第一的深圳港，貨物吞吐量佔比第一的廣州港，與香港港吞吐量遠超其他港口。深圳港在集裝箱吞吐量上佔優，廣州港在貨物吞吐量上佔優，香港港貨物吞吐以貿易為主。香港港、深圳港和珠海港以海港運輸、遠洋運輸為主，是“海絲”與“陸絲”的交換樞紐。中山港和肇慶港等地貨運以內港及河海為主，與中歐班列等接駁。東莞港和佛山港受自身腹地發展良好的影響，貨物吞吐量強勁。大灣區港口群持續平穩發展，港口吞吐量在國內、國際上均居前列，基本確立“亞太中心、

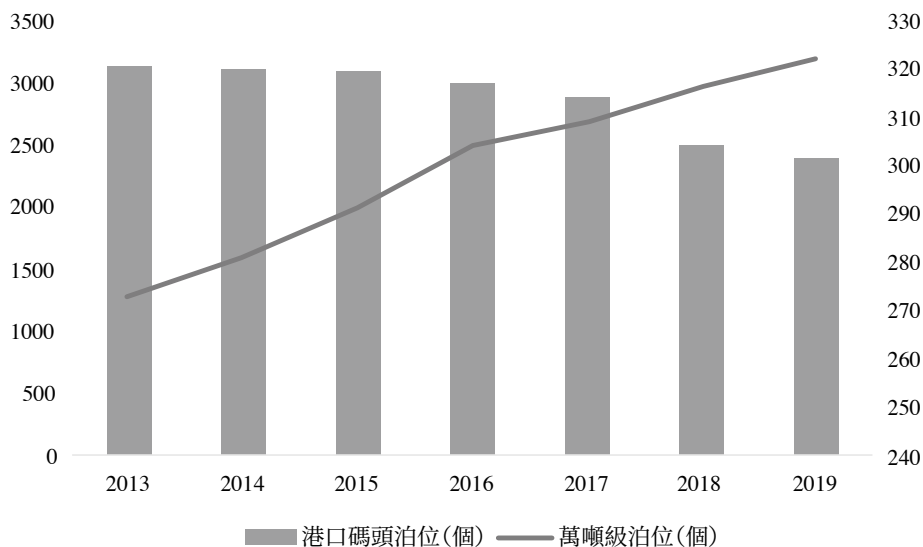


圖 6 2013 — 2019 年廣東省港口碼頭泊位與萬噸級泊位數量變化情況

數據來源：《廣東統計年鑒》。

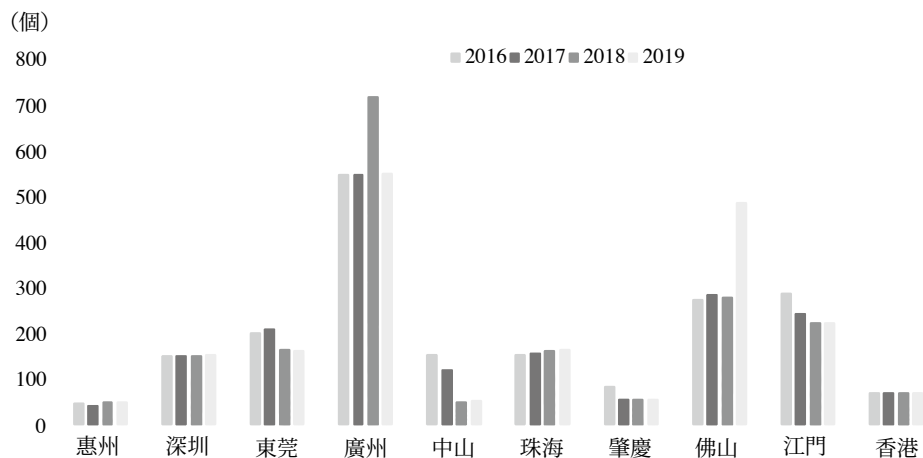


圖 7 2016 — 2019 年部分城市碼頭泊位數量變化情況

數據來源：各市統計年鑒。

南北樞紐、珠江門戶”的戰略樞紐地位。^①

優良的港口資源稟賦、先進的港口基礎設施和領先的國際生產水平不斷吸引船舶和貨物在大灣區港口集聚。儘管大灣區逐漸形成比肩世界的競爭力，但依然存在各自為政、協調不足、設備落後等問題。港口發展結構性不均衡，萬噸級以上泊位僅佔總量約 17.5%；岸線利用率不高，60% 以上的岸線用於中小碼頭。圖 8 顯示近 4 年來，廣東省港口碼頭泊位長度持續減少。

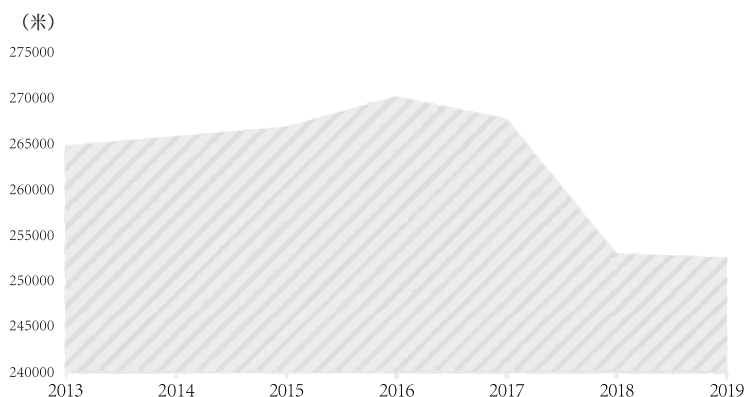


圖 8 2013 — 2019 年廣東省港口碼頭泊位長度變化情況

數據來源：2013 — 2020 年《廣東統計年鑒》。

智慧港口建設成果豐碩。廣州港南沙港區大力推進無紙化辦公，把線下人工跑腿操作全部轉變為線上，數據交互電子化率已達 90%。南沙智慧港口區塊鏈平臺為灣區港口開放協作、口岸監管數據互聯互通奠定了基礎。深圳港大力推動大數據等新一代信息技術在港口中的應用，提升了港口設備的智能化水平，促進了裝卸效率的提升。

^① 劉曉華、童本標等：《國際海運業的發展格局、影響及廣東省的應對》，《世界海運》2016 年第 11 期，第 5 — 11 頁。

廣州港位於珠江入海口，具有得天獨厚的地理優勢，與南海、港澳鄰近，貫穿整個珠三角。廣州港為廣州強化國際樞紐能級、吸引航運要素集聚，促進區域輻射帶動，提升綜合服務功能發揮了重要作用。深圳港覆蓋了世界十二大航區，有通往 100 多個國家和地區的 300 多個港口，全球超過 1 萬標箱以上的集裝箱船舶 80% 靠泊深圳港。

香港港擁有良好的水位和區位優勢，再加上良好的通關便利政策，曾是世界上最為繁忙的港口之一，多年位居美國《福布斯》雜誌評選的國際前三大港口之列。隨着中國內地對外開放程度的加大，香港港面臨來自內地港口的激烈競爭，如在集裝箱業務上，香港港側重在國際中轉貨物，深圳港側重國際幹線運輸貨物，廣州港則以大宗散貨的國內集裝箱的沿海運輸業務為主，雖然各有各的差異化業務，但隨着廣州南沙港和深圳港的建設加強，同時香港又遭遇“修例風波”，香港港優勢大幅減弱，集裝箱吞吐量自 2012 年以來持續下滑，世界排名也降低至第八位，最近四年，也一直處於下跌的趨勢。

佛山港是大灣區的重要交通樞紐，是大灣區參與國際競爭的戰略資源，主要承擔佛山市能源、原材料、外貿物資及粵北地區物資中轉。肇慶港是大灣區重要的交通樞紐和集裝箱餵給港，是大灣區世界級港口群的重要組成部分，主要承擔當地及西江流域能源、原材料等物資的中轉任務。

廣州港在貨物吞吐量、深圳港在集裝箱吞吐量、東莞港在泊位數、珠海港在旅客吞吐量等方面都具有明顯的優勢。廣州港的營業收入最高，總體來看香港港的優勢在逐漸下降。

二、粵港澳大灣區航道與港口群建設存在的問題與不足

（一）航道發展格局與產業發展新變化不適應

航道發展態勢與產業發展需求不協調。粵港澳大灣區航道發展自然條

件優越，儘管內河航道的里程數遠遠高於沿海航道里程數，但內河千噸級及以上航道建設滯後，加之航道資源受不同程度的擠壓與破壞，航道結構性矛盾突出，上下游航運發展不平衡；中游船閘多，運輸效率不高；上游通道斷航等，內河航運在綜合運輸系統的地位不高。2019 年，廣東省內河港口的吞吐量佔整體港口吞吐量的 12.48%，內河航運的運能沒有得到很好的釋放，內河航運的發展與建設粵港澳大灣區的需求還存在一定的差距。隨着產業轉型升級，全省產業佈局在不斷調整，資源要素逐步往珠三角外圍轉移，粵港澳大灣區港口腹地逐漸往珠三角外圍拓展。產業佈局的優化與升級，需要交通運輸方式的優化與升級。

高等級航道與低等級航道之間不協調。現高等級航道集中在珠江入海口附近，粵東西北的規劃航道等級與產業發展新變化不適應，部分跨河橋樑淨空不足嚴重制約了航道整體擴能升級，使得航道網絡中的優良航道不能充分發揮通航優勢。

航道自身存在的規模和結構不合理問題制約了港口的持續快速健康發展。航道等級不能及時提升也阻礙了船舶大型化發展趨勢。需構築覆蓋全省的高等級航道網，適應產業快速發展需要。

船舶大型化發展與航道等級低之間不協調。珠三角內河航線除通行港澳航線的集裝箱船舶載重噸位較大外，其他航線上千噸級以上船舶數量較少。大多數內河船舶還存在技術經濟性能差等問題，與現代航運業對船舶運力結構的要求存在差距。此外，珠三角地區航運市場准入門檻相對較低，大量個體船舶和非專業化船舶的進入也影響到內河航運運力結構的優化和調整。^① 另外，受高鐵及港珠澳大橋衝擊，再加上當前珠三角水上客運網絡不夠完善、航線規劃不夠合理、經營理念落後等因素影響，客流量日趨

^① 羅凱：《珠江三角洲內河航運發展現狀及前景分析》，《世界海運》2010 年第 10 期，第 45—47 頁。

減少，傳統水上客運發展式微，不利於內河航運資源的充分利用。面對東南亞港口的崛起，並在船舶大型化的發展趨勢下，大灣區港口深水泊位比例低和航道等級不高的短板將有可能削弱自身的亞太中心樞紐地位。

（二）內河航運投資資金缺乏保障

航道建設和養護資金缺乏，融資渠道單一。內河航運發展缺乏省級財政保障和規劃統籌。航道橫跨不同區域，但航道建設經費主要來源於航道流經地區的地方政府，地方政府的財力與重視程度不同導致對航道的投入不同，也由此導致部分航運資源無法充分挖掘與利用，部分航運資源被過度利用，造成航道網不配套，幹支航道互通性能差，航運發展不平衡現象突出。

近年來航道投資佔交通投資的比例過低，2019年航道投資14.77億元，僅佔投資比例的0.81%（見圖9）。水陸投資發展極不平衡。由於航道養護資金的缺乏，已建成的航道得不到有效的維護，使航道設施損壞得越來越嚴重。隨着航道等級的提高和通航能力的擴大，需繼續加大航道養護投入，這將進一步加大資金缺口。

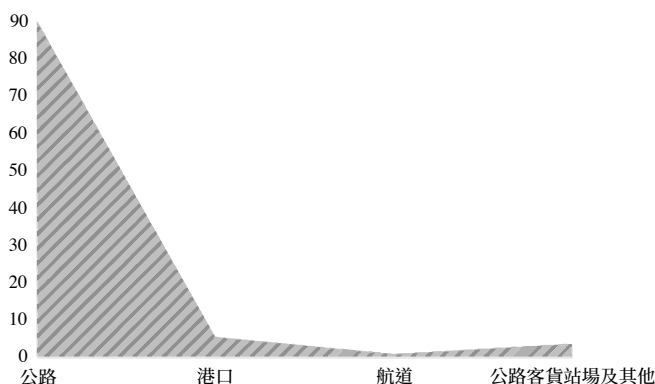


圖9 2019年廣東省交通固定資產投資比例

資料來源：《廣東統計年鑒》，作者整理。

航道現代化水平有待提升。儘管涉水部門高度重視航運信息化建設，但由於缺乏頂層設計和統一規劃，“航運信息孤島”依然存在，導致航道數字化建設滯後。現行的航道發展格局對內河航運的綜合發展及粵東西北的區域經濟發展與粵港澳大灣區的產業轉移調整產生不利影響。

（三）粵港澳大灣區港口群存在的問題

1. 內河港口發展滯後

內河港口基礎設施建設滯後於航道發展。內河港口新建的規模化、專業化港區較少，大部分現有碼頭泊位裝卸設備簡陋、技術水平落後，使得港口集疏運通道不暢。港口基礎設施的滯後制約了航運優勢及港口效益的發揮，影響了航運與公路和鐵路運輸的順暢銜接。2019 年，廣東省內河港口吞吐量達 2.39 億噸，江蘇省內河港口吞吐量達 25.15 億噸。江蘇省內河港口吞吐量是廣東省內河港口吞吐量的 10 倍之多。廣東省在內河港口方面滯後於江蘇省太多。

區域港口發展不平衡、綠色發展水平不高。大灣區內部存在港口重複興建、碼頭等級佈局不合理、岸線規劃使用管理無序等問題。港口建設在大灣區各地政府規劃中存在盲目性和隨意性，港口企業為獲得競爭優勢和政策支持，不斷加大建設投資力度，造成港口設施過量建設和產能過剩。因此，在港口資源和產能分配不均衡下，大灣區港口間的激烈競爭就在所難免。^①

2. 港口間缺乏差異化定位

與國際一流灣區不同的是，深圳、香港和廣州這三大世界級港口規模都很大，且各港口間地理位置非常臨近，港口間並沒有差異化的定位，缺

① 李君：《粵港澳大灣區主要港口間的競合演化研究》，華南理工大學碩士學位論文，2018 年。

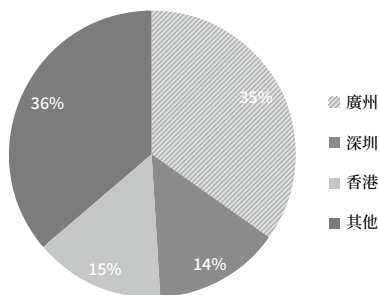


圖 10 粵港澳大灣區主要港口貨物吞吐量佔比

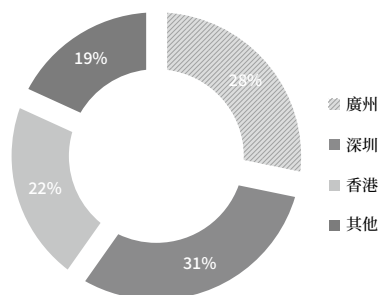


圖 11 粵港澳大灣區主要港口集裝箱吞吐量佔比

資料來源：廣東統計年鑒、香港特別行政區政府統計處、澳門統計暨普查局，作者整理。

少非常明確的分工，經濟腹地交叉重疊現象明顯。大灣區內部港口發展極不平衡，主要港口的貨物吞吐量超過 60%（見圖 10），集裝箱吞吐量超過 80%（見圖 11）。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的頒佈實施對港口發展有很大的指引作用，差異化競爭合作格局將有可能會形成。

港口之間存在激烈的競爭。香港港與深圳港的運輸結構相似，外貿貨物吞吐量佔比較高，廣州港外貿吞吐量雖然佔比較低，但外貿吞吐絕對量大，加之廣州港在南沙港區大力發展集裝箱運輸業務，加劇了與其他港口在外貿上的競爭。廣州與深圳、東莞、珠海都存在業務競爭，協調統一程度不夠，功能重疊、同質化競爭激烈。因各地方港口各自為政，所以港口群無法發揮最大的競爭力和社會經濟效益。

三、粵港澳大灣區航道與港口發展前景展望

(一) 智能港航

1. 智慧網絡航道

隨着我國經濟由高速增長階段轉向高質量發展階段，航道基礎設施建設發展到一定階段後，航道將由等級提高轉向管理服務提升，向智能、綠色、安全、高效的現代化服務方向發展，航道建設、養護、管理、服務的現代化水平需進一步提升，建成暢通、高效、平安、綠色的現代化水運體系。

船舶大型化發展趨勢要求建設深水航道。在航道建設過程中，堅持生態優先、綠色發展，將“以人為本、資源節約、環保優先”的理念落實到航道規劃建設過程中。切實做好水環境和水生態保護工作，積極推進生態護岸、新材料與新技術的研究和應用，採用生態保護型丁壩、人工魚礁、生態型護岸等技術，打造生態化的綠色航道。一些航道周邊旅遊資源豐富，部分具有生態休閒旅遊功能的航道已開通水上觀光旅遊功能，生態休閒旅遊的綠色航道開發潛力巨大。

建設智慧航道需加快北斗導航在智慧船舶、智慧航道中的應用。充分發揮航道在促進沿河產業佈局、城鄉建設和跨地區經濟聯繫上的重要作用。激發特色數字港航聯動，利用數字化技術推進港口和航道安全運行監測與預警，實施藍線控制，強化航道保護。藉助船聯網等技術，發展智能航運，實現貨源和船舶之間精準調配。推進粵港澳智慧航道、港口、海事、船舶的建設，支持智能航運發展。聚焦高質量發展和交通強國戰略要求，高起點、高水平推進西江、北江、東江和韓江幹線智慧航道建設，更好地發揮內河水運的優勢和基礎性作用。

2. 智慧港口

推進智慧型港口建設。推進粵港澳智能航運研發和應用示範，推動 5G 技術在無人駕駛集卡和智慧安防等方面的應用，應用基於區塊鏈技術的全

球航運網絡平臺。加強綠色智慧港口頂層設計，加快綠色港口建設，着力強化污染防治、構建清潔低碳的港口用能體系、加強資源節約循環利用和生態保護。^① 先行先試海運溫室氣體減排措施，引領大灣區航運綠色發展。推進 LNG 燃料動力、電池動力等船舶應用和船舶靠港使用岸電，拓展電能、氫能等新能源在船舶領域的應用，使用綠色渡輪技術，促進船舶節能減排。^② 加快實施內河主要港口、區域重要港口建設和升級改造，進一步優化港口資源配置，提升內河港口的支撐能力。^③ 以碼頭岸電建設等項目為抓手，大力推廣 LNG 船舶，推動綠色生態港口建設。

建立粵港澳大灣區共同的航運大數據中心、航運信息平臺、航運貿易服務平臺，創新構建適應粵港澳大灣區經濟社會發展需要的一體化運作模式。^④ 促進先進信息技術與航運深度融合，實現“業務鏈”向“數據鏈”的轉變，在航運業務利益主體之間實現業務的鏈式數字化協同。加快自身數字化轉型，推進航運物流全流程數字化改造，建設包括智慧港口、智慧物流、智慧旅遊等在內的智慧航運體系。通過數字化建設全面提升航運的整體服務水平、運營效率以及管控能力。

充分發揮粵港澳大灣區創新要素集聚優勢，加強東莞製造基地與灣區港口創新協同力度，集成廣州和香港高校科研優勢、深圳科創優勢與東莞製造優勢，加強 5G、北斗定位、無人駕駛、船聯網、區塊鏈等技術在港口研發應用，加強信息數據共享，研究制定多式聯運規範標準，探討建立區

① 交通運輸部：《深入貫徹落實習近平總書記重要指示精神，加快建設世界一流港口》，中國交通新聞網，<http://www.chinaports.com/portlspnews/2249>，2021 年 1 月 15 日。

② 交通運輸部：《關於推進海事服務粵港澳大灣區發展的意見》，<http://www.mot.gov.cn/2020zhengcejd/haishifwdwq/>，2021 年 1 月 15 日。

③ 交通運輸部辦公廳、廣東省人民政府辦公廳等：《關於珠江水運助力粵港澳大灣區建設的實施意見》，http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/syj/202006/t20200628_3400289.html，2021 年 1 月 15 日。

④ 民革廣東省委員會：《關於創新大灣區航運服務產業的建議》，http://www.gdszx.gov.cn/zxhy/qthy/2020/dhfy/smfy/202001/t20200120_518504.htm，2021 年 1 月 15 日。

域港航數據中心，促進港口上下游高效銜接和業務協同，以科技創新引領智慧港口建設，促進港口高質量發展。^①

（二）港航資源整合與一體化協調發展

深入推進港航協調發展。取消港口的重複掛靠。科學有序利用岸線資源，促進港口適度集約發展，引導運力結構調整，實行港航共建與協調發展。提升行業集中度，實現陸海江天聯動發展形成大循環。加快港航一體化發展以破解廣東港口話語權較弱的困局。

在適度競爭的基礎上進行港口差異化科學化定位。統籌定位港口的中轉、內貿、外貿功能，構建大中小港口規模合理、空間佈局科學的港口群。深圳港定位為複合型港口，以出口為主；廣州港定位為複合型港口，以內貿為主；香港港定位為中轉型港口；佛山港、珠海港和東莞港定位為腹地型港口。推動形成共建、共享、分工的港口物流和航運物流及配套服務體系。

粵港澳三地港口深度融合發展與協調聯動發展。充分利用大灣區港口和航運物流聯盟平臺，構建大灣區港口物流產業鏈、供應鏈、創新鏈和價值鏈樞紐，提升整體國際競爭力。科學構建集疏運體系，提升投資效應和運營效益。整合優化港口岸線物流資源，形成合力，增強可持續發展動力。通過合併各項業務和互相合作，產生協同效應。提升港口之間、港航企業之間的協同合作水平。解決航運小、散、弱問題。加快港航協同發展，促進港產城深度融合，在港航管理、服務和監管上實現一體化治理體系。

① 李益波：《共商共建 合作共贏 奮力打造世界一流港口群》，《中國港口》2020 年第 1 期，第 15—16 頁。

（三）推動航運要素集聚

打造粵港澳大灣區國際航運中心集群。推進航運服務領域的專業化發展。準確定位大灣區港口群在國際現代航運服務業中的戰略定位，着重從特色航運交易、船舶交易方面，融入國際航運金融與保險、海事法律與仲裁等現代航運服務業合作平臺。引導智力資源集聚，吸引航運企業區域總部落戶和船舶註冊廣東南沙、前海。提升在水運諮詢與信息服務領域的話語權。

推動廣東省建設國際航運樞紐，打造全球港口鏈，構建開放、創新、共享的“全球水運生態圈”。打造“粵港澳大灣區臨港經濟發展合作區”，選取萬山群島中主要島嶼為建設區域，賦予自由貿易港政策，以對標國際上成熟灣區建設，打造成大型產業集聚、國際重要中轉樞紐，為粵港澳大灣區提供重要合作物理支撐，疏散緩解粵港澳大灣區城市群的環境壓力。^①

（四）建設世界一流港口群

“要志在萬里，努力打造世界一流的智慧港口、綠色港口”是習近平總書記視察天津港時的重要指示，對此大灣區要加快建設經濟高效、智慧綠色、安全便捷、支撐有力的世界一流港口群。

建設世界一流港口群，必須進行供給側結構性改革，“存量”啟動、“增量”先行。中小碼頭以“專優特精”為發展方向，加大高質量供給。重要港區以大型化、專業化為建設方向，優化港區港口功能佈局，提升硬件條件。通過深化在運輸、服務、法律仲裁、人才培訓等方面的對外合作，促進優勢互補，實現合作共贏。灣區內各港口企業要積極主動對標世界一流港口

^① 梁建偉：《粵港澳大灣區如何做好水文章》，《中國水運報》2019年3月17日，第01版。

建設指標體系，加快港口能級提升，整體建設世界一流港口群。^①

形成“一心、一體、兩翼”的灣區港口群發展格局。“一心、一體、兩翼”是指以深圳港為核心，以深圳港、香港港和廣州港為主體，以惠州港和汕頭港為東翼，以珠海港和湛江港為西翼。^② 結合世界港口的發展趨勢、大灣區內各港口條件和自身特徵，對各港口進行統籌定位，深圳港和香港港定位為世界航運中心，廣州港定位為世界航運樞紐，佛山港、珠海港和東莞港等定位為區域性重要港口，其他定位為中小港口。灣區的港口群將發展成為“一心、一體、兩翼”的港口群形態。

以對外開放推動世界一流港口群建設。大灣區在口岸通關、郵輪遊艇、海事仲裁、航運金融等合作方面達成一定共識，充分發揮港澳在對外開放中的優勢和作用。鼓勵內地與港澳開展港口基礎設施建設、航運、港口經營與航運服務等領域的合作，實現內地與港澳航運的優勢互補，推動灣區港口由規模優勢向質量優勢轉型，形成佈局合理、功能完善、集約高效的世界一流港口體系。

① 李益波：《共商共建 合作共贏 奮力打造世界一流港口群》，《中國港口》2020 年第 1 期，第 15—16 頁。

② 陳朝萌：《粵港澳大灣區港口群定位格局實證分析》，《深圳大學學報（人文社會科學版）》2016 年第 4 期，第 32—35 頁。

6 粵港澳大灣區機場群協同發展報告

朱前鴻^①

摘 要：粵港澳大灣區建設已經上升為國家戰略。民航業是基礎性、戰略性、先導性產業，加快推進粵港澳大灣區機場群協同發展，是促進粵港澳大灣區世界級城市群建設的戰略支撐。推進粵港澳大灣區建設必須審時度勢，搶抓機遇，克服困難和挑戰，加快建立粵港澳大灣區機場協同發展機制，加快構建粵港澳大灣區機場互聯互通體系，加快優化粵港澳大灣區機場規劃佈局建設，加快謀劃粵港澳大灣區空港經濟總體規劃，加快實現粵港澳大灣區體制銜接、機制對接。

關鍵詞：空港經濟 國家戰略 機場群 協同發展

2019年2月18日，中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區規劃發展綱要》（下稱《綱要》），標誌着粵港澳大灣區建設正式成為國家戰略。加快推進粵港澳大灣區建設，有利於加快形成我國全面開放新格局，建設更高水平開放型經濟新體制，提升內地與港澳融合發展水平，促進港澳地區長期繁榮穩定。區域發展，交通先行。民航機場業是戰略性、基礎性、先導性產業，粵港澳大灣區擁有全球規模最大的機場群，推進粵港澳大灣區機

^① 朱前鴻，哲學博士、法學博士後，正高級經濟師、企業管理研究員，享受國務院政府特殊津貼專家。廣東省機場管理集團有限公司副總經理，長期從事戰略規劃、樞紐建設、空港經濟等實務與理論研究工作。

場群協同發展，對於促進粵港澳大灣區建成世界一流灣區、引領我國“加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”具有重大戰略意義。

一、粵港澳大灣區機場群發展情況

粵港澳大灣區包括香港、澳門兩個特別行政區和廣東省廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶等 9 個珠三角城市，總面積約 5.6 萬平方公里，人口 7000 萬，是我國對外開放程度最高、市場經濟活力最強的區域之一。粵港澳大灣區目前擁有 7 座民航運輸機場，從幾個機場的發展現狀來看，至少呈現出以下五大突出特徵。

（一）區位優勢明顯，機場佈局層次多密度大

粵港澳大灣區是我國改革開放的前沿地區，以珠三角為依託，以內地尤其是泛珠三角區域為經濟發展腹地，在我國推進“一帶一路”建設，實現更高水平開放，以及在“加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”中走在全國前列，具有重要的戰略地位。目前，粵港澳大灣區民航運輸機場主要有香港赤鱗角、廣州白雲、深圳寶安、澳門、珠海金灣、惠州平潭、佛山沙堤等 7 座。國際機場有香港赤鱗角、廣州白雲、深圳寶安、澳門 4 座，其中香港、廣州、深圳均定位為國際航空樞紐；國內機場有珠海金灣、惠州平潭、佛山沙堤 3 座，珠海金灣機場為國內幹線機場，惠州平潭、佛山沙堤為支線機場。大灣區機場群呈現出多機場、多層次的發展特點。從機場規劃佈局看，密度大的特點比較突出。粵港澳大灣區每萬平方公里擁有 1.25 個機場，遠高於每萬平方公里 0.25 個機場的全國平均水平，是目前我國運輸機場密度最高的區域，也是全球範圍內運輸機場密度比較高的區域之一。

（二）機場定位交叉，協同發展格局尚未形成

香港赤鱗角機場是高度成熟的國際航空樞紐，是香港作為全球航運中心的重要支撐，鞏固提高香港國際航空樞紐地位是促進香港長期繁榮穩定、促進我國更高水平開放的重要戰略舉措。廣州白雲國際機場是我國傳統意義上的三大航空樞紐機場之一，也是國家早已定位的三大國際航空樞紐之一，在我國民航機場佈局中地位重要。國務院印發的《關於促進民航業發展的若干意見》明確提出，要將廣州白雲國際機場打造成為“功能完善、輻射全球”的國際航空樞紐。2015年國家發展改革委、外交部、商務部經國務院授權，聯合發佈了《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》（下稱《行動》）。《行動》明確提出要強化上海、廣州等國際航空樞紐功能。《綱要》也強調，要強化廣州國際航空樞紐競爭力。加快提升廣州國際航空樞紐功能和競爭力，是落實國家戰略的需要。深圳寶安國際機場因應城市創新發展和建設中國特色社會主義先行示範區的需要，國際業務量發展較快，國際航空樞紐功能日益凸顯，《綱要》也明確提出要強化深圳機場的國際樞紐競爭力。澳門國際機場是澳門特別行政區經濟發展的支撐，強化機場功能是適應澳門長期穩定發展的需要。珠海金灣機場是珠海經濟特區發展的重要依託，強化其功能也是未來發展的重要方向。惠州平潭機場為支線機場，2015年投產後對惠州經濟社會發展的動力引擎作用明顯，目標是打造千萬級幹線機場。佛山沙堤機場雖然目前規模不大，但也是大灣區機場群中一個不能忽視的機場，目前正在籌劃遷建工作。從幾個機場的發展定位來看，粵港澳大灣區擁有三個國際航空樞紐，一個國際機場和一個幹線機場、兩個支線機場，相互之間的功能定位存在交叉重合，協同發展的格局尚未真正形成。

（三）產業基礎厚實，航空運輸市場支撐牢靠

改革開放以來，特別是香港、澳門相繼回歸祖國後，粵港澳大灣區城

市之間的合作領域迅速擴大，合作的層次不斷深化，合作的成果十分豐富，粵港澳大灣區的經濟實力、區域競爭力顯著增強。2020 年粵港澳大灣區經濟總量達 11.5 萬億元人民幣，經濟影響力位列全球四大灣區之首。^① 廣東省是我國經濟第一大省，2020 年經濟總量突破 11 萬億元，達到 11.08 萬億元，經濟總量連續 32 年位居全國第一位。2020 年廣東外貿進出口總值 7.08 萬億元，約佔全國 32.16 萬億元的五分之一強，連續 35 年居全國第一。大數據顯示，廣東也是“一帶一路”國家進出口總額排名第一的省份。而廣東省的經濟總量和外貿進出口主要集中在珠三角 9 個城市，據統計，2020 年珠三角 9 個城市經濟總量合計為 8.95 萬億元，約佔到全省經濟總量的 80.77%。從粵港澳大灣區的產業結構看，以戰略性新興產業為先導、先進製造業和現代服務業為主體的產業融合發展結構已基本形成，成為粵港澳大灣區航空運輸發展和現代化流通體系建設的堅實市場支撐。

（四）航空運輸量大，業務發展不平衡不充分

據統計，2019 年粵港澳大灣區 7 座機場旅客吞吐量超過 2.2 億人次、貨郵吞吐量接近 810 萬噸，兩大數據均居全球各大灣區機場運輸量之首，但是機場業務發展不平衡不充分的現象也十分突出（見表 1）。

從表 1 可以看出，2019 年粵港澳大灣區旅客吞吐量千萬級以上的機場有 4 個，接近千萬級機場 1 個，既有客流量超過 7000 萬人次的國際航空樞紐廣州白雲國際機場（7339 萬人次）、香港赤鱗角國際機場（7129 萬人次），也有客流量不足百萬的佛山沙堤機場（88 萬人次），不同層次機場之間旅客吞吐量差距巨大；從貨郵吞吐量看，既有全球排名第一的香港赤鱗角國

^① 中國社會科學院財經戰略研究院：《四大灣區影響力報告（2018）：紐約·舊金山·東京·粵港澳》，http://naes.cssn.cn/cj_zwz/hd/zyhy/zdcgfbh/201901/t20190122_4815414.shtml，2019 年 1 月 22 日。

表 1 2019 年粵港澳大灣區各機場客貨運輸量

機場業務量	旅客吞吐量 (萬人次)	貨郵吞吐量 (萬噸)
香港國際機場	7129	480
廣州白雲國際機場	7338.6	192
深圳寶安國際機場	5293	128
澳門國際機場	960	3.7
珠海金灣機場	1228	5.1
惠州平潭機場	255.4	0.89
佛山沙堤機場	87.77	0.03

數據來源：2019 年民航機場生產統計公報、民航資源網。

際機場，2019 年貨郵吞吐量為 480 萬噸，也有貨郵吞吐量不足千噸的佛山沙堤支線機場，2019 年貨郵吞吐量只有 286 噸，第一名和最後一名機場的貨郵吞吐量差距更是十分懸殊。香港、廣州、深圳三機場貨郵吞吐量合計 800 萬噸，佔粵港澳大灣區機場群貨郵吞吐量的 98.8%，而另外 4 個機場貨郵吞吐量合計不足 10 萬噸，僅佔粵港澳大灣區機場群貨郵吞吐量的 1.2%。貨郵吞吐量的樞紐集中度非常高，不平衡不充分的特點相當突出。

(五) 管理主體多元，運營發展存在協同難度

粵港澳大灣區現有 7 座運輸機場，分別歸屬於 6 個市場主體：廣州白雲國際機場和惠州平潭機場歸屬廣東省機場管理集團有限公司，香港赤鱗角國際機場歸屬香港機場管理局，澳門國際機場歸屬澳門機場專營股份有限公司，深圳寶安國際機場歸屬深圳市機場（集團）有限公司，珠海金灣機場歸屬珠海航空城（機場）發展集團有限公司由香港機場管理局控股的珠港機場管理有限公司託管，佛山沙堤機場歸中國聯合航空有限公司管理運營。粵港澳大灣區機場中位於珠三角的 5 座機場歸屬於 4 個主體而不是一個主體，其中深圳市機場（集團）有限公司、珠海航空城（集團）發展有限公司分別位於深圳特區和珠海特區，隸屬深圳市國資委和珠海市國資委。同時，

香港機場地處香港特別行政區，澳門機場地處澳門特別行政區，這兩個機場的民航管理機制與粵港澳大灣區內的五個珠三角機場不同。多主體、多體制客觀上增加了大灣區機場之間運營發展協同的難度。

二、粵港澳大灣區機場群協同發展面臨的機遇和挑戰

粵港澳大灣區機場密度大、整體規模大，但由於缺乏協同高效的合作機制，發展質量亟需進一步提升。面向未來，粵港澳大灣區機場承載大灣區經濟發展先行者的重任，既面臨難得的歷史機遇，又面臨不少的發展難題和挑戰需要克服。

（一）難得的機遇

伴隨《綱要》的頒佈實施，國家“一帶一路”倡議的深入推進，以及“加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”重大部署的全面實施，粵港澳大灣區機場群發展面臨難得的機遇。具體體現在五個方面。

1. 大灣區協同發展是落實國家戰略需要

為了加快推進大灣區機場群建設，發揮民航對大灣區世界級城市群建設的基礎性、先導性作用，《綱要》頒佈後，國家發改委、海關總署、商務部、交通運輸部等相關國家部委分別組織調研，出臺政策支持粵港澳大灣區發展。為貫徹落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，中國民用航空局專門制訂了《民航局關於支持粵港澳大灣區民航協同發展的實施意見》（下稱《實施意見》）。^①《實施意見》明確了粵港澳大灣區民航發展兩個階段的目標，即第一

^① 民航局：《關於支持粵港澳大灣區民航協同發展的實施意見》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/16/content_5527258.htm，2020年7月16日。

階段到 2025 年基本建成粵港澳大灣區世界級機場群，第二階段到 2035 年全面建成安全、協同、綠色、智慧、人文的世界級機場群。為了支撐發展目標落地，《實施意見》從構建區域協調發展新格局、建設世界一流基礎設施、打造更高水平航空服務、推進空地一體聯程聯運、推進民航產業互動發展等 5 個方面提出了 11 項具體措施。國家政策的支持，為粵港澳大灣區機場群協同發展注入了持久的動力，提供了難得的歷史機遇，特別是《實施意見》的出臺，為粵港澳大灣區機場群協同發展量身定製政策，更是彌足珍貴。

2. 大灣區機場群設施建設進入高峰期

《綱要》頒佈實施以來，粵港澳大灣區機場群基礎設施建設按下了快進鍵，目前 7 座機場均在緊鑼密鼓推進改擴建或遷建工程。（見表 2）

表 2 粵港澳大灣區機場群改擴建工程一覽表

機場	主體工程	開工時間	建成容量 (2030 年)
香港	第三跑道	2016.8.1	客：1 億人次 貨：900 萬噸
廣州	第四、第五跑道和 T3 航站樓	2020.9.27	客：1.2 億人次 貨：380 萬噸
深圳	第三跑道	2020.3.17	客：0.8 億人次 貨：260 萬噸
澳門	客運大樓	2020.3.11	客：0.15 億人次
珠海	T2 航站樓	2019.11.29	客：2700 萬人次

數據來源：各機場公司公開發佈的數據。

從表 2 可以看到，未來幾年是粵港澳大灣區機場群改擴建的高峰期。香港機場第三跑道系統建造工程 2016 年 8 月 1 日開工，計劃 2022 年建成投產，滿足年客流量 1 億人次、貨郵吞吐量 900 萬噸容量需要；廣州白雲國際機場三期擴建工程已於 2020 年 9 月 27 日正式開工，滿足 2030 年旅客吞吐量 1.2 億人次、貨郵吞吐量 380 萬噸的發展需要；深圳寶安國際機場第三跑道工程已於 2020 年 3 月 17 日開工建設，滿足年旅客吞吐量 8000 萬人次、貨郵吞吐量 260 萬噸容量需要；澳門機場客運大樓南面擴建工程 2020 年 3 月 11 日開工，滿足年旅客吞吐量 1500 萬人次容量需要；珠海機

場 T2 航站樓擴建工程 2019 年 11 月 29 日開工，滿足年旅客吞吐量 2750 萬人次容量需要；惠州機場擴容擴建工程 2019 年 8 月 28 日建成投產，目前正在按照千萬級機場規模要求，籌劃推進新一期改擴建工程；佛山沙堤機場遷建工程早已啟動，2020 年 9 月 14 日—16 日民航局組織了遷建工程選址報告的評審工作。為了彌補大灣區民航運輸發展的短板，《綱要》還明確提出要“研究建設一批支線機場和通用機場”。一批支線機場和通用機場的建設，將彌補大灣區機場佈局不均衡問題，大灣區民航“就地運輸、就近運輸”的能力將進一步增強，大眾出行將更加便利。尤其通用機場的加快佈局和建設，意味着發展通用航空前景廣闊，通用航空短途運輸、無人機、直升機物流將應運而生快速發展，成為促進公共航空運輸發展的結構補充和業務量支撐。可見，基礎設施的加快建設，無疑對機場群整體規模的提升，對大灣區經濟社會發展的動力引擎作用，都會進一步強化。

3. 大灣區互聯互通水平不斷優化提升

國家發展改革委 2020 年 7 月 30 日批覆了廣東省發改委上報的《粵港澳大灣區（城際）鐵路建設規劃》。^① 從規劃中的重點樞紐站場銜接方案也可以看到，白雲機場、深圳機場等機場是粵港澳大灣區城際軌道、地鐵、高鐵等多種鐵路交通方式的重要樞紐節點。可見，《粵港澳大灣區（城際）鐵路建設規劃》的實施，將極大地提升大灣區機場間互聯互通的水平，縮短機場間客貨中轉銜接的時間，有利於提升機場的一體化協同運作的效率和水平。

4. 大灣區空域管理體制改革持續深化

2015 年 3 月 12 日，習近平總書記在十二屆全國人大三次會議解放軍代表團全體會議上明確提出，要把軍民融合發展上升為國家戰略。^② 粵港

① 國家發展改革委：《關於粵港澳大灣區城際鐵路建設規劃的批覆》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202008/t20200804_1235517.html，2020 年 8 月 3 日。

② 習近平：《把軍民融合發展上升為國家戰略》，中國財經網，<http://finance.china.com.cn/news/20170801/4333221.shtml>，2017 年 8 月 1 日。

澳大灣區是我國空域管理體制最為複雜的一個地區，一方面大灣區機場的發展對空域使用的需求量大，另一方面大灣區空域除了珠三角的機場外，還涉及香港、澳門兩個特別行政區的機場，在民航空域總體容量有限的情況下，管理體制的差異增加了空域管理的複雜性。推動軍民航融合發展，合理優化空域結構，提高空域資源利用效率，是促進大灣區機場群發展的必由之路。2016年6月，國家空管委確定在中南地區進行空域精細化管理改革試點，從優化空域使用審批制度、動態管理靈活使用空域、規範軍民航調配標準、提高臨時航線等待利用率、建立應急空域響應機制、強化重大軍事活動保障、完善軍民航長效協同機制、建立低空空管服務保障示範、加強“低慢小”航空器安全管控手段等方面精準發力。^① 試點以來，珠三角地區飛行安全平穩，未發生軍民航間的不安全事件，在航班量增長的情況下，航班正常率得到了較大幅度的提升，大灣區機場均享受到了改革的紅利。為了滿足大灣區民航發展的需要，空域精細化管理改革試點第二階段工作也在籌劃推進過程中。

5. 大灣區機場之間合作基礎好前景廣

香港、澳門與廣東省珠三角的9座城市文化同源、人緣相親、民俗相近，資源優勢互補，大灣區的香港、廣州、深圳、澳門、珠海五大機場早在2009年，就已建立“5A聯席會議”機制，每年五大機場高層舉行定期會談，協商共同發展的問題。2020年五大機場就共同抗疫和復工復產進行了深入交流。合作機制建立十多年來，五大機場間溝通順暢，在業務層面交流頻繁，在共同面臨的發展問題上協同力度越來越大，因市場高度重疊交叉導致的競爭反而促進了各機場服務質量的提升，總體上合作大於競爭，且幾個機場的運輸量均實現了持續穩步增長。多年來，機場之間的實質性

^① 中國民航局：《中南地區空域精細化管理改革試點取得進展》，中國民用航空局網站，http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/201612/t20161207_41004.html，2016年12月7日。

合作也在逐步展開，香港機場早在 2006 年 10 月就託管了珠海機場，廣東省也在促進珠三角機場的股權合作以更好地對接港澳合作，推進粵港澳機場的協同發展。隨着粵港澳之間體制銜接、機制對接和互聯互通水平的提高，大灣區機場間的合作前景將更加廣闊，合作成果將更加豐碩，對我國經濟發展的引領作用將更加凸顯。

（二）面臨的困難和挑戰

粵港澳大灣區航空運輸量雖然穩居全球各大灣區之首，但是機場之間的協同發展格局還沒有真正形成，相互之間還存在一定的競爭，機場群發展的質量還不高，還有很多共同面臨的發展問題需要各機場攜起手來共同解決。概括起來，面臨的困難和挑戰主要有五個方面。

1. 基礎設施建設普遍滯後

大灣區機場的基礎設施普遍滿足不了航空運輸市場的發展需求。大灣區機場目前共有 11 條跑道，而三大國際航空樞紐只有 7 條跑道，2019 年承擔旅客吞吐量約 1.98 億、接近 2 億人次，平均每條跑道承擔的客流量接近 3000 萬人次，處於飽和狀態。雖然除了佛山沙堤機場遷建工程仍處於前期籌備工作階段，香港、廣州、深圳、澳門、珠海等機場的改擴建工程都已動工，但是由於機場工程建設週期較長，難以適應大灣區經濟發展的需要。即便新冠肺炎疫情一度打斷了大灣區機場的穩步增長，但疫情一定會結束。目前大灣區機場的國內業務基本恢復，國際業務也在穩步恢復當中，一旦疫情結束必然帶來航空業務量的報復式增長，大灣區機場基礎設施建設只有抓住這個時間窗口，才能盡可能滿足後疫情時代大灣區航空運輸市場發展的需要。

2. 互聯互通質量亟待提升

從地面交通看，大灣區機場之間還沒有構建點對點連接的 1 小時快速軌道交通體系，正常情況下機場之間的地面交通時間大多在兩小時左右，但實際上受天氣等因素影響，交通時間往往不可控，機場之間共享資源、

共享服務的能力需要進一步提升。從通關政策看，粵港澳大灣區 7 座機場分屬三個海關體制，客運方面相互之間還不能做到關區互認、人員憑身份證照自由流通；貨運方面，反覆查驗增加了航空貨物地面運作時間，降低了操作效率，增加了流通成本，影響了現代流通體系的構建。從空中交通看，尚未實現統一的空中管制，影響了空域利用效率。雖然珠三角空域精細化改革取得了階段性成果，但仍難以滿足航空市場蓬勃發展的需求。2019 年大灣區日均航班量超過了 2000 個，逼近了空域容量的天花板，成為全球最繁忙的空域，急需整體統籌規劃空域資源，優化航線、航路結構，建立聯動空管運行機制。

3. 空港經濟發展需要提速

空港經濟是機場建設發展的題中應有之義。目前粵港澳大灣區空港經濟發展尚無統一規劃，存在一定的業務競爭；機場功能定位不同，目前只有四個國際機場，對空港經濟產業佈局影響較大；機場業務規模懸殊，最大的機場和最小的機場業務規模相差巨大，對空港產業佈局的影響差異明顯；資源稟賦不一，個別機場土地資源尤為匱乏，難以滿足空港經濟發展的土地資源需求。所以，大灣區機場空港經濟的水平參差不齊，整體質量還不高，與國際上空港經濟發達的區域比還有較大差距，還需要進一步挖掘其促進大灣區產業轉型升級的核心動力引擎作用。

4. 發展不平衡將長期存在

從公共運輸機場看，由於機場的國家戰略定位不同，所在城市的競爭力不同，綜合交通規劃佈局不同，以及機場形成發展的市場基礎不同，形成了國際航空樞紐、幹線機場、支線機場的佈局，客觀上形成了機場之間發展的不平衡。發展不平衡矛盾的存在是客觀的、也是長期的，不平衡矛盾的存在一方面使得中小機場難以為本地航空客貨源提供全面服務，限制了自身的業務發展；另一方面，大型機場終歸會有容量限制，不可能無限制地改擴建，需要中小機場分擔部分功能。可見，不平衡矛盾越突出，越

需要加強機場之間的協同發展。從機場的整體來看，通用航空機場規劃建設尚在起步階段，與公共運輸機場還沒有形成良性互補的發展格局。

5. 機場之間競爭難以避免

從地面看，以機場為中心方圓 200 公里範圍內，客貨源市場交叉程度高，客觀上會導致客貨源的分流。市場經濟條件下，在有得選的情況下，旅客和貨主是用腳投票的，誰的功能全、誰的服務簡便、誰的成本低，誰的市場吸引力就大，這是市場經濟的規律使然。逆水行舟不進則退，保持提升競爭力的壓力，客觀上倒逼大灣區機場必須不斷提升強化自身的發展能力實現高質量發展，實現爭先恐後、你追我趕的良性發展局面；從空中航線網絡看，由於區位的相同，三大國際航空樞紐的航線重疊程度超過了 60%，在客貨源市場不變的情況下，必然存在此消彼長的關係，所以只有不斷地把大灣區經濟的蛋糕做大了，才能淡化這種因素。

三、推進粵港澳大灣區機場協同發展的對策建議

粵港澳大灣區 7 座民航運輸機場是促進粵港澳大灣區經濟發展的動力引擎，也是推動我國“以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局”加快建設的重要戰略抓手。加快推進粵港澳大灣區機場協同發展，建設具有全球競爭力的機場群至少應抓好以下五個方面的工作。

（一）要加快建立大灣區機場協同發展機制，提升機場之間互補發展能力

要總結和完善“A5 合作機制”，在“一國兩制”框架下加快構建大灣區機場協同發展體制機制和政策體系，鼓勵機場之間資源互補、合作發展，強化市場化、契約化，增強發展的包容性、協同性，形成共商、共建、共享的互補發展、良性發展新格局。鼓勵通過提高服務水平、運作效率等市場因素的良好競爭、公平競爭，通過協同發展機制限制通過價格因素、補

貼因素等非市場性刺激而導致的惡性競爭、不公平競爭。按照中國民航的有關規定，支持推進粵港澳機場之間開展股權合作，實現你中有我、我中有你，提升合作層次，深化相互之間的合作關係，通過股權融合消除發展上的分歧，提高機場群的整體發展質量和國際競爭力。

（二）要加快構建大灣區機場互聯互通體系，促進機場之間航空資源共享

加快推進《粵港澳大灣區（城際）鐵路建設規劃》的實施落地，打造“軌道上的大灣區”，實現大灣區城市之間1小時通達。延伸廣深港高鐵，實現與廣深港三機場直接連通。加快推進廣中珠澳（廣州、中山、珠海、澳門）高鐵建設，半小時連通廣州、珠海、澳門三座機場。加快構建珠三角機場間（廣州、深圳、珠海、惠州、珠三角新機場等）高鐵環線，促進城市共享航空基礎設施、共享航空發展資源、共享空鐵融合經濟。在機場之間高鐵貫通的基礎上，堅持以旅客為中心的理念，創新運營理念和合作模式，打造空鐵聯運一體化綜合信息平臺，建立互為對方異地航站樓的運作模式。通過值機互認、空鐵聯運，實現機場之間“航線航班資源共享”、“灣區一票通”，為旅客提供更多的市場選擇機會，促進機場之間形成航空業務協同發展夥伴關係，彰顯共商、共建、共享的原則，促進機場群互補發展、融合發展，避免機場間的無序競爭，減少有限航空資源的浪費，從更大程度上滿足航空旅客的出行需求。貨運方面，建立機場之間貨運快速連接通道，形成大灣區機場間快速貨運公路網和高鐵網。以便利化和提高流通效率為目標，進一步探索關務和口岸查驗政策改革，持續深入提高互聯互通水平，促進資源、要素便捷流通，加快構建現代流通體系。擴大佈局建設異地貨站，推廣“卡車航班”，建立“一單制”聯運機制，促進多式聯運和“代碼共享”，形成資源互補、錯位發展的大灣區國際航空貨運格局。加快智能交通系統建設，推進物聯網、雲計算、大數據等信息技術在航空貨運領域的創新集成應用，在現代流通體系建設方面走在全國前列。

（三）要加快優化大灣區機場規劃佈局建設，發揮基礎設施新動力源作用

加快推進香港機場第三跑道建設，強化香港機場的國際航空樞紐地位。加快推進廣州白雲國際機場三期擴建工程建設，建設第四、第五跑道、第三航站樓和貨運基礎設施，強化廣州白雲國際機場客貨國際航空樞紐功能。加快推進深圳機場第三跑道建設，強化深圳機場國際客貨功能，滿足其作為創新樞紐的發展需要，提高協同運行品質。加快推進澳門機場擴建工程建設，提升澳門機場的容量。加快推進珠海機場 T2 航站樓擴建工程建設，提升服務珠江西岸航空市場和產業發展的能力。推進惠州千萬級機場建設進程，提升惠州機場的能級，發揮在大灣區機場群中的作用；加快推進佛山沙堤機場遷建工程，爭取早日開工建設，滿足珠三角航空市場發展需要。規劃佈局建設一批支線機場、通用機場，使大灣區機場佈局更合理、分工更科學、運作更貼近市場、對產業的驅動和集聚輻射作用更加明顯，有效解決機場佈局不均衡、產業難以升級突破等問題。加快建立大灣區通用航空服務網絡，大力發展通用航空短途運輸和通用航空物流，形成通用航空運輸與公共航空運輸互補發展的新格局。加快促進具備條件的支線機場設立口岸，開通國際航線，彌補有機場無口岸的功能不足，降低流通成本和交易成本，促進產業發展和整體競爭力的提升，實現高質量發展。

（四）要加快謀劃大灣區空港經濟總體規劃，引領雙循環新發展格局形成

充分利用大灣區機場群的國際航空樞紐優勢和規模優勢，研究制定大灣區空港經濟發展規劃，發揮大灣區機場群對暢通大灣區供應鏈和產業鏈，強化大灣區在我國雙循環經濟發展中的引領帶動作用。根據大灣區機場定位、規模和城市產業格局，探索建立大灣區機場群空港經濟產業合作平臺，打造資源互補、錯位發展的空港經濟產業集群，夯實大灣區航空運輸發展的市場基礎。充分發揮大灣區機場尤其國際航空樞紐對戰略性新興產業、先進製造業、現代服務業的集聚作用，建立現代流通體系，深化大灣區城

市參與全球資源配置的能力，促進大灣區經濟高質量發展。依託香港國際航空樞紐和物流供應鏈優勢，利用自由貿易島政策，大力發展高增值空港經濟，重點打造國際航空學院，發展高增值貨運、飛機租賃和航空融資業務等。利用澳門自由貿易政策和旅遊資源，發展服務貿易和區域公務機業務。依託廣州國際航空樞紐，發揮白雲機場空港綜合保稅區和國家臨空經濟綜合改革試驗區的政策優勢和地處貨源腹地的優勢，重點打造具有全球影響力的飛機維修與製造、公務機通用航空、航空貨運物流及服務貿易產業集群。尤其要抓住白雲機場三期擴建的歷史機遇，將徵拆後的噪音區重新規劃為空港經濟產業集聚區；利用國家支持“創新‘白雲機場—廣州北站’一體化空鐵聯運模式”^①的優勢，打造空鐵融合型經濟示範區。促進深圳空港經濟發展，助推深圳創新、創意產業集聚。大力推進珠海機場通用航空產業集聚發展。建設深圳、珠海通用航空產業綜合示範區。發揮惠州機場在珠三角電子產業、製造業中心地帶的優勢，推動惠州機場臨空經濟區建設發展。抓住佛山沙堤機場遷建機遇，規劃佈局佛山空港經濟產業集群。利用一批通用機場建設、通用航空發展的機遇，大力發展通用航空短途運輸、通航作業飛行、通航製造、通航培訓等通用航空產業。

（五）要加快實現大灣區體制銜接機制對接，持續創新協同發展政策環境

深入探索“一國兩制”下的體制對接和制度銜接的路徑，形成多核支撐、多點互動、共建共贏的大灣區區域民航協同發展格局和政策體系，促進形成生產要素高效便捷流通的良好局面。優化調整空域結構，推進區域空域協同發展，建立空管協作運行機制，提高空域資源使用效率，提升空

^① 交通運輸部：《關於廣東省開展交通基礎設施高質量發展等交通強國建設廣東試點的意見》，中華人民共和國交通運輸部，http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202011/t20201130_3497111.html，2020年11月30日。

管保障能力。加快空管運行技術變革，深化大灣區低空空域管理改革，加強粵港澳空管人員技術交流。充分利用珠三角空域精細化改革試點第一階段成果，繼續深化推進珠三角空域精細化第二階段、第三階段的改革，促進軍民航進一步融合，為大灣區機場群發展提供空域支撐。持續深化關務政策創新，擴大異地報關、機場驗放範圍。支持大灣區機場利用第七航權，吸引國外航空公司開通大灣區機場到國內其他城市的航班，發揮大灣區在我國建設更高水平開放型經濟新體制和深化推進“一帶一路”建設中的示範作用。

參考文獻

中共中央、國務院印發，《粵港澳大灣區規劃發展綱要》，2019 年。

民航局印發，《民航局關於支持粵港澳大灣區民航協同發展的實施意見》，2020 年。

國家發展改革委：《粵港澳大灣區（城際）鐵路建設規劃》，2020 年。

中國社會科學院曹靜戰略研究院：《四大灣區影響力報告（2018）：紐約·舊金山·東京·粵港澳》。

朱前鴻：《發展空港經濟對促進我國產業轉型升級的戰略研究》，《中國民用航空》2017 年第 11 期。

朱前鴻：《發揮民航行業先行優勢，持續助力“一帶一路”建設》，《中國民用航空》2018 年第 11 期。

朱前鴻：《抓住大機遇，補齊發展短板，促進粵港澳大灣區航空貨運高質量發展》，《中國民用航空》2019 年第 5 期。

國務院印發，《關於促進民航業發展的若干意見》，2012 年。

外交部、商務部經國務院授權聯合發佈，《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，2015 年。

朱前鴻：《建設廣州國際航空樞紐 打造引領型全球航空大都市》，《廣州城市國際化發展報（2018）》（廣州藍皮書），社會科學文獻出版社。

朱前鴻：《大力發展臨空經濟》，《中國社會科學報》，2019 年 12 月 4 日。

朱前鴻：《加強國際貨運航空能力建設，加快形成內外雙循環相互促進的發展新格局》，《中國民用航空》2020 年第 11 期。



III 經濟貿易篇

7 粵港澳大灣區製造業與互聯網融合發展報告

王月琴^①

摘 要：當前，大灣區製造業與互聯網融合取得了進一步發展，體現在數字經濟規模、政策環境、信息技術設施環境等方面。通過分析灣區製造業與互聯網融合發展存在的若干問題，如產業支撐能力不足、企業動力不足等，對大灣區製造業與互聯網融合發展的趨勢進行預判。

關鍵詞：數字經濟 工業互聯網 融合

為深入貫徹黨的十九大關於加快建設製造強國、加快發展先進製造業的戰略部署，落實《國務院關於深化“互聯網+先進製造業”發展工業互聯網的指導意見》，粵港澳大灣區積極推進製造業與互聯網融合發展，加速數字經濟和實體經濟深度融合，打造具有國際競爭力的數字產業集群，推動大灣區製造業高質量發展。

一、灣區製造業與互聯網融合發展情況

過去三年，大灣區製造業與互聯網融合發展取得了進一步發展，截至2020年底，累計推動超過1.5萬家工業企業“上雲上平臺”，運用工業互聯

^① 王月琴，廣東省工業和信息化廳副廳長。

網新技術新模式實施數字化轉型，帶動 50 萬家企業上雲用雲降本提質增效；數字經濟規模持續引領全國，以 5G 為代表的新型網絡基礎設施全國領先，推動了 5G 技術在家電、電力、電子信息等行業融合應用示範，取得了良好的標杆作用；在全國率先建成工業互聯網標識解析國家頂級節點，新應用場景不斷湧現，標識生態正在穩步成長；匯聚了超過 370 多家優秀工業互聯網平臺商、服務商，為大灣區製造業企業、產業集群提供多層次、多維度解決方案，數字賦能產業發展效果顯著，工業互聯網正在改變粵港澳大灣區的產業藍圖。

（一）大灣區製造業與互聯網融合發展態勢

1. 數字經濟規模快速增長

根據相關機構測算，2019 年，廣東數字經濟規模 4.88 萬億元，佔 GDP 比重 45.3%，同比增長 13.2%，規模佔全國（35.8 萬億元）的 13.6%，居全國第一。數字經濟成為引領廣東經濟高質量發展的新動能和新引擎。

一方面，數字產業化穩步發展。廣東省數字產業基礎雄厚，據中國信通院測算，全省數字產業化規模 1.7 萬億元。電子信息製造業、軟件和信息技術服務業、電信業、互聯網相關行業等產業規模全國領先。2019 年，全省電子信息製造業營業收入 4.3 萬億元，軟件業務收入 1.22 萬億元，電信業務收入 1673.4 億元。另一方面，產業數字化深入推進。據相關機構測算，廣東省產業數字化規模超過 3.18 萬億元，成為數字經濟發展的主導引擎。重點以工業互聯網創新應用推動製造業數字化轉型，首創工業互聯網產業生態供給資源池，匯聚了超過 370 家優秀服務商，華為 FusionPlant 平臺、富士康 BEACON 平臺、樹根互聯 RootCloud 平臺、騰訊 WeMake 平臺等 4 家入選工業和信息化部跨行業、跨領域工業互聯網平臺，制定推動工業企業“上雲上平臺”獎補政策，累計推動超過 1.5 萬家工業企業數字化升級。電子商務、移動支付等領域處於全國領先水平。2019 年，廣東省通

過海關跨境電商平臺統計的進出口總值 1107.9 億元（不包括海外倉、郵快件進出口渠道），同比增長 45.8%，佔全國 59.5%；移動支付交易 197.95 億筆，金額 45.52 萬億元，同比分別增長 47.91% 和 18.82%。

2. 工業互聯網發展政策環境和生態環境不斷優化

2018 年 3 月，廣東省人民政府印發《廣東省深化“互聯網 + 先進製造業”發展工業互聯網的實施方案》和《廣東省支持企業“上雲上平臺”加快發展工業互聯網的若干扶持政策（2018 — 2020 年）》，係全國首個工業互聯網地方政策。大灣區各地市參照國家和省相關政策，根據各地產業特點，紛紛制定出臺了支持工業互聯網加快發展，促進製造業與互聯網深度融合的政策措施，大灣區已率先建成完善的工業互聯網網絡基礎設施和產業體系，形成了推動製造業數字化、網絡化、智能化轉型的良好政策環境。廣東省指導成立廣東省工業互聯網產業聯盟，立足廣東省工業互聯網發展，在促進工業互聯網領域合作、聚集行業中堅力量、服務企業、支撐政府決策等方面積極推動廣東省工業互聯網發展。截至 2020 年 11 月，廣東省工業互聯網聯盟已有會員 631 家，其中工業企業 101 家、工業互聯網供應商 462 家、科研院所 15 家、行業組織 52 家，極大地滿足了粵港澳大灣區的工業互聯網發展。

3. 網絡等新型基礎設施建設步伐加快

主要體現在以下幾個方面：其一，政策持續加碼推進網絡建設。2018 年 5 月，廣東省印發《廣東省信息基礎設施建設三年行動計劃（2018 — 2020 年）》，提出建成世界級寬帶城市群的目標，明確啟動 5G 網絡建設任務。2019 年 5 月，《廣東省加快 5G 產業發展行動計劃（2019 — 2022 年）》印發，為加快 5G 商用步伐，推進 5G 產業發展提供了具體行動指南。2020 年 4 月，《廣東省“5G+ 工業互聯網”應用示範園區試點方案（2020 — 2022 年）》印發，加快工業企業“5G+ 工業互聯網”內外網改造，深化探索 5G 在工業領域應用。2020 年 10 月，《廣東省推進新型基礎設施建設三年實施方案

(2020 — 2022 年)》印發，提出建成全國領先的基礎和專用網絡體系，高質量建設 5G 網絡的工作目標。自 2017 年全國首個 5G 基站在廣州開通，大灣區 5G 網絡建設一直走在全國前列。截至 2020 年三季度，大灣區累計建成 5G 基站 89752 座，佔全國總量的 13%，建設規模全國領先。大灣區主要城市中，深圳、廣州各建成 5G 基站 30611 座、27796 座，數量遙遙領先。大灣區 100M 以上寬帶接入用戶 2203 萬戶，佔寬帶接入用戶總數比例為 85.5%。

其二，網絡建設有力支撐工業互聯網應用。大灣區憑藉良好的網絡基礎，有力推動了 5G+ 工業互聯網應用示範園區建設和 5G 在家電、電力、電子信息等行業的應用。目前大灣區在建 7 個 5G+ 工業互聯網應用示範園區，示範園區將率先實現 5G 網絡全覆蓋，推動規模化企業內網改造，形成典型 5G+ 工業互聯網應用場景。2019 年，工信部工業互聯網創新發展工程首次遴選 5 個“工業互聯網 5G 網絡化改造及推廣平臺”項目，大灣區格力電器和美的廚房電器兩個企業成功入選，入選數量全國第一。在第三屆“綻放杯”5G 應用徵集大賽中，大灣區共 7 個項目獲獎，其中工業領域一、二、三等獎共設 34 個，大灣區奪得 3 個獎項。大灣區企業積極與電信運營商合作，探索 5G 在工業領域的應用價值，目前在 5G+ 超高清視頻監控、5G+AR 遠端設備維修、5G+VR 虛擬裝配、5G+ 機器視覺檢測等場景已形成較為成熟應用模式。

應用案例 1 格力電器 5G 智能產線

格力電器將 5G+AI+MEC 技術融合，應用於產線數據採集、工藝行為監控分析、標籤黏貼質量檢測、AGV 物流優化等場景，解決原先產線數據無法沉澱應用、生產過程員工行為無法掌控、質量問題難以追溯、不同廠區及樓層間物料配送效率低等問題。通過應用 5G 融合技術，提升效率 10%，提升產能 15%，標籤黏貼在線檢測問題識別率 100%，

保證標籤黏貼質量。

應用案例 2 美的集團 5G 智慧工廠

美的在 7 個廠區試點“5G+ 智慧工廠網絡”，針對工業控制、數據採集和信息交互類場景，利用部署在廠區的 MEC 進行切片管理。在園區內採用高清視頻監控，4K 高清畫面回傳實現園區智慧安防。利用 5G 實時獲取流水線的生產數據，形成智慧看板掌握生產狀態。利用 MES 掃碼實現產品溯源信息的採集，掃碼成功率達 99.999%。通過 MEC 邊緣計算，嘗試基於視覺導航的雲化 AGV。探索將庫卡雲和 MEC 結合，以實現庫卡機器人的靈活部署和 5G 實時控制。通過 5G 智慧工廠的部署及初步應用，使排程效率提升 83%，試產週期縮短 45%，零部件通用型提高 96%，渠道庫存降低 32%。

應用案例 3 中京電子 5G 智控節能

中京電子將 5G 技術應用在空壓站節能控制和工業水控制兩個方面。5G+ 空壓站雲智控對空壓機進行節能管理，實現實時監測、故障診斷、報表分析與展示，並可根據車間用氣變化自動啟停。使用雲智控方案後，至少節省用電約 28 萬元 / 年，在現有基礎上至少節能 3%。5G+ 工業水智控對全流程水處理進行管理，通過採集工業水系統運行設備、水質和水處理化學品等資料，實現對水質、化學品、工藝運行智能優化控制，預計年節電量可達 618579KWH，節能率達 8%。

其三，工業互聯網標識解析體系建設初具規模。工業互聯網標識解析五大國家頂級節點之一率先在大灣區城市廣州落地運營，輻射和服務大灣區及周邊地區。截至 2020 年 10 月 23 日，廣州頂級節點接入二級節點共 23 個，佔全國二級節點總量比例為 30.7%，累計接入企業數量 942 家，佔全國接入企業總量比例為 14.5%，標識註冊量達 27.8 億，佔全國標識註冊

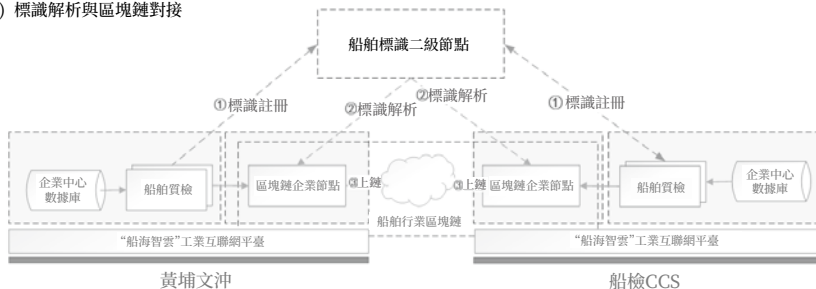
總量比例為 38.1%，標識註冊量全國第一，近 7 日日均解析量為 426 萬次。大灣區分佈 17 個二級節點，其餘有 3 個位於廣東省非大灣區城市，2 個位於廣西，1 個位於福建。大灣區二級節點集聚在廣州、深圳、佛山和中山 4 個城市，其中廣州建設二級節點數量最多，且建設成績突出，中船黃埔文沖中標工信部工業互聯網創新發展工程項目，廣藥白雲山入選工信部工業互聯網試點示範項目。大灣區二級節點覆蓋船舶製造、電路板、定製家居、醫療醫藥等 12 個行業，其中電路板、泛家居、能源和醫療醫藥行業均建成 2 個行業級二級節點，體現該行業對標識解析的需求迫切。大灣區二級節點建設仍在推進，預計在建二級節點項目有 25 個，分佈在廣州、深圳、佛山、惠州、東莞等城市。

應用案例 4 基於標識解析 + 區塊鏈的船舶質檢方案

中船黃埔文沖聯合中國船級社，依託標識解析體系，並結合區塊鏈技術打造了船舶質檢系統，系統利用標識解析可追溯性以及區塊鏈不可篡改性，實現了船舶檢驗過程信息可追溯、檢驗數據上鏈，保證船用設備檢驗證書真實有效，基於此質檢方案打造船舶行業標識解析 + 區塊鏈生態。

船舶質檢系統

- 1) 號船基礎信息溯源
- 2) 號船基礎信息解析上鏈
- 3) 標識解析與區塊鏈對接



標識解析 + 區塊鏈船舶質檢方案示意

其四，製造業數字化新動能供給不斷增強。廣東省工業互聯網生態供給資源池內的大灣區平臺商、服務商共計 373 家，較 2018 年翻了 1.6 倍。廣州市的資源池服務商數量最多，佔大灣區內資源池企業數量三成以上，其次是深圳市，其他地區的企業隨着資源池政策的實施逐步加入進來。各類服務商提供了超過 400 項工業應用，推動累計 1.5 萬家工業企業運用工業互聯網技術實施數字化轉型，帶動 50 萬家企業“上線用雲”降本提質增效。大灣區內工業互聯網平臺引領全國。工信部公佈的十大雙跨平臺中，總部在廣東的有 4 家，分別是樹根互聯 RootCloud 工業互聯網平臺、華為 FusionPlant 工業互聯網平臺、富士康 BEACON 工業互聯網平臺、騰訊 WeMake 平臺，另有 9 家在大灣區佈局。在中國信通院發佈的“2020 年工業互聯網平臺 50 佳”榜單中的平臺，在灣區成長的平臺佔 18%，以華為、樹根互聯、工業富聯、騰訊雲、機智雲、中船科技、美雲智數、格創東智、金蝶為代表；灣區引進落地的平臺佔 52%，包括航太雲網、阿里雲、徐工信息、智能雲科、寄雲智能、朗坤科技、和利時、索為、瀚雲科技、崑崙數據、研華科技、普奧雲、邁迪信息等（見圖 1）。

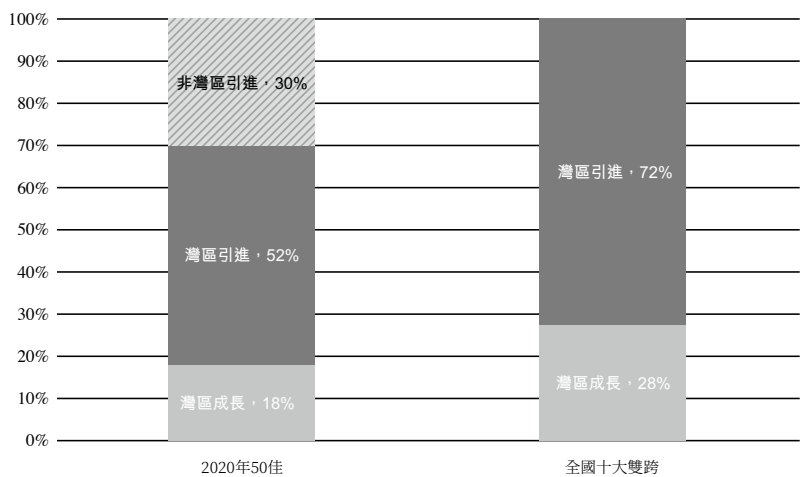


圖 1 粵港澳大灣區工業互聯網平臺在全國的佔比

其五，數字化牽引產業集群轉型升級。廣東省分佈有超過 400 個各類型專業鎮，是“雙十”戰略性產業集群的上下游細分領域集群，受到疫情、貿易摩擦、消費升級、產業發展受困等因素影響，各產業集群紛紛開始以數字化新動能牽引、匯聚政產學研用金智等各方力量，加快產業數字化、網絡化、智能化轉型，提高產業鏈供應鏈穩定性和競爭力，逐漸形成產業矩陣效應。按照一集群、一智庫、一個產業聯合體，由大灣區專精於行業的工業互聯網服務商和平臺商牽頭，聯合製造業骨幹企業以及產、學、研、用、金、智等各方資源，組建產業聯合體，針對產業集群進行“深調研”，提出產業集群整體數字化轉型方案，助力產業集群高質量發展。目前已有超過 20 個產業集群組建產業聯合體。如華為牽頭成立了電子信息產業聯合體，針對松山湖電子信息產業集群產品高質量發展和供應鏈上下游管控的需求，結合華為電子產品製造和新一代信息技術的雙重優勢，聯合生態合作夥伴，已幫助超過 100 家松山湖電子信息產業鏈企業數字化轉型；精工聯合阿里針對佛山小家電產業集群，提出智能化產品升級路徑，以小、精、輕數字化工具結合精益化管理思想以及人才培養等工具，阿里天貓流量端為牽引，幫助小家電產業集群全鏈條改造，同時轉變固有思維。同時還有蓋特聯合浪潮、京東成立的箱包皮具產業聯合體，聚鯤工業科技牽頭成立的注塑日用品產業聯合體，盛原成牽頭成立的裝備製造產業聯合體等。從以往的一起做項目，大灣區的工業互聯網服務商、平臺商正轉變為一起做產業，打造區域品牌，助推產業高質量發展。

（二）大灣區製造業與互聯網融合發展特點

1. 融合程度不斷加深

其一，應用種類不斷豐富。針對大灣區豐富的製造場景，大灣區內工業互聯網平臺商及服務商形成“設備 + 物聯 + 數據優化決策”“業務 + 互聯 + 數據優化決策”“設備 + 業務 + 互聯 + 數據優化決策”等多種類型製造業

與互聯網融合發展模式（見圖 2）。

工業 互 聯 網 平 臺	設備+物聯	面向多類型設備—遠程運維	(機智雲、普奧雲……)
		面向單一設備—工業分析、優化	(注塑雲、智塑雲……)
		面向單一設備產能共享	(智布互聯、線路寶……)
		企業能源管理	(華工能源、博依特、鏈能……)
		動力設備節能運營	(蘑菇物聯、海億達、鷹視能效……)
	業務+互聯	單一業務環節協同	(攜客雲、三維家、壹拓雲倉……)
		多環節協同	(蓋特、精工、智造家……)
	設備+業務+互聯	綜合平臺類	(華為、工業富聯、模德寶……)

圖 2 大灣區多類型應用模式

其二，大灣區製造業企業紛紛構建數字化供給能力。如富士康利用多年製造業數據和經驗沉澱打造了 BEACON 工業互聯網平臺，積極對外輸出自身成功實踐經驗，打造“燈塔工廠”標杆試點示範，共享“燈塔經驗”，賦能百業。格力孵化聯雲科技，打造應用軟件、大數據產品、IoT 產品三大產品線，正發揮自身創新優勢，不斷加速融合雲計算、物聯網、人工智能、工業互聯網等技術，推動製造業轉型升級。美的利用自身在家電行業內的數字化轉型經驗打造美雲智數平臺，把管理實踐、工藝 Know-how 軟件化，服務全行業數字化、智能化、網絡化。同時也有欣旺達打造了點鏈工業互聯網平臺、銀寶山新孵化美恩、TCL 成立格創東智等，隨着製造業與互聯網融合程度的不斷深化，大灣區內製造業正在利用自身的數字化轉型經驗與工藝機理模型，通過數據沉澱，打造自身的數字化供給能力。

2. 深入產業培育新型產業形態

其一，培育垂直行業工業互聯網平臺。通過產業集群數字化轉型，產業聯合體打通產業集群上下游，連接產業海量數據，建立產業管理、工藝

機理模型，從而培育出垂直行業的工業互聯網平臺。如廣州在服飾、定製家居、家電、珠寶、皮具、化妝品等行業探索以數據為驅動的 C2M 定製生產模式，樹根互聯為定製家居行業打造了定製家居行業公共服務平臺，實現定製家居行業多種設備接入（130 多種的木工設備接入及加工驅動，覆蓋家具行業 90% 以上的設備），提供了小批量多批次的柔性化解決方案，有效提升行業生產效率；蓋特構建了箱包皮具產業鏈協同製造平臺，打造了箱包行業 7 款工業互聯網應用，連接產業關鍵要素包、料、人，以品牌商拉動生產加工商和上游原材料商規模化“上雲上平臺”，為產業集群企業降低人員成本 40%，提升效率 10%，培育箱包皮具行業工業互聯網平臺。

其二，逐漸湧現共享模式。隨着製造業與互聯網融合程度的加深，逐漸出現以專家共享、知識共享、設備共享等新模式。聚鯨工業科技針對注塑日用品產業資源固化、產業整體競爭力低下的現狀，打造產業集群“雲上中央工廠”，吸引小微企業將設備統一託管，中大型企業雲加盟，通過國際頂尖的工藝智庫數字化改造和運營，形成極低成本，重塑集群產業競爭力，從而統一對外接單。中和注塑雲將自身的注塑工藝建設成工藝知識庫，低成本對外共享。

二、灣區製造業與互聯網融合發展存在的問題

（一）製造業與互聯網融合發展的支撐能力不足

大灣區工業互聯網解決方案大多是面向特定行業的通用型解決方案，無法滿足行業企業的個性化需求，亟需培育一批掌握核心技術、對行業認知深刻、實踐經驗豐富、生態構建能力強的平臺商、服務商；工業網絡協議、高端 PLC、高端機床等受制於外，導致工業數據採集門檻高、採集難度大、設備上雲難，制約了大灣區工業互聯網平臺的快速發展；高端工業軟件 CAD、CAE、MES 等被國外巨頭壟斷，本土工業軟件多集中於經

營管理類為主，高附加值領域依然依賴於國外；5G、人工智能、區塊鏈等新一代信息技術與製造業融合發展的商業模式不清晰，缺乏成熟的應用場景。工業軟件與國外軟件相比仍存在較大差距，推廣使用度不高。

（二）工業企業運用工業互聯網等新一代信息技術數字化轉型的基礎薄弱、動力不足

製造業數字化轉型升級的思維仍未深入人心，產業升級的前瞻性不足。大灣區大部分中小製造業企業數字化水平較低，工業數據採集和應用能力不足。數字化轉型存在不確定性和較高風險，疊加當前經濟形勢不明朗、企業資金周轉緊張和融資難等難題，企業“不敢”投入資金開展數字化改造；部分企業負責人數字化轉型意識不強，依賴傳統發展模式和路徑，“不想”數字化；企業缺乏既懂生產又懂數字化的複合型人才，“不會”數字化。如普遍存在重硬輕軟現象，對於工業互聯網的數字裝備仍是“心裡沒底”。由於工業互聯網需要使本地的數據上雲，許多企業從數據安全、稅務局查賬、生產工藝泄露等角度考慮，不願意將數據搬遷上雲，導致數據難以形成泛在連接，不能持續進行軟件升級和改造。

（三）支持製造業與互聯網融合發展的環境仍需優化

缺乏行業通用的標準體系，導致設備與設備、設備與系統之間互聯互通難，工業數據無法有效流動。網絡基礎設施無法滿足工業數據傳輸需求，工業領域傳統的設備通信方式，如現場總線和工業以太網等，存在通信能力差、距離短、傳輸延遲等問題，難以實現高速穩定的傳輸。5G+ 工業互聯網應用商業模式尚不清晰，工業模組、終端等相關配套產業仍需完善。

（四）產業集群轉型升級迫在眉睫

當前貿易摩擦以及勞動力和土地等成本上升導致製造業訂單不斷減少

及碎片化，利潤持續走低及競爭加劇。如何通過加深製造業與互聯網融合深度、廣度，保持好廣東具有全球競爭力的產業體系，提升在全球供應鏈、產業鏈、價值鏈中的地位是廣東製造業高質量發展亟待解決的關鍵問題。大灣區產業集群數字化轉型涉及企業眾多，包括了產業上、中、下游各企業，數字賦能企業範圍廣，但產業轉型的深度不夠，產業鏈、價值鏈、供應鏈等多個維度仍存在可挖掘的產業痛點、癢點、堵點，亟待梳理分析，並提供有針對性的數字化解決方案，已實施的產業集群試點項目仍有較大的提升空間，通過迭代創新可深層次、多維度賦能產業集群發展。

（五）支持製造業與互聯網融合發展的安全保障能力薄弱

製造企業運用工業互聯網等新一代信息技術實施數字化轉型，涉及核心業務環節，工業互聯網安全和工業控制安全面臨巨大的挑戰。工業企業對安全的認知不夠，只關注到企業經營、生產、管理等方面，往往忽略安全對企業的重要性，建立穩定、可靠的工業互聯網安全制度和安全保證體系迫在眉睫。

三、灣區製造業與互聯網融合發展的發展前瞻

（一）推動產業集群數字化轉型發展

落實廣東省培育“雙十”戰略性產業集群重大戰略部署，深入研究產業升級路徑，解構產業集群黑匣子，實施“靶向治療”。堅持以產業集群數字化轉型培育特定行業工業互聯網平臺，組織實施產業集群數字化轉型試點工作，引導特色產業集群產業上下游、產供銷、大中小企業“上雲上平臺”，以區域整合產業、以行業聚合應用，形成產業鏈整體數字化的規模效應和網絡效應，提高產業集群製造資源配置效率，爭取儘快打造出全國首個集群數字化轉型升級的標杆樣板。選取產業集群數字化轉型典型案例予

以總結梳理，多渠道、多形式、多角度宣傳產業集群數字化轉型路徑與標杆案例，逐步複製推廣改革試驗成果，引導產業集群企業認識與參與數字化轉型。

（二）分類施策推動製造業數字化轉型

一是面向大型企業，支持製造業龍頭企業應用 5G 等新一代信息技術加快數字化轉型，實施以傳統製造裝備聯網、關鍵工序數控化等為重點的數字化改造，推進各類傳統生產設備與信息系統廣泛互聯互通，打造一批工業互聯網應用標杆示範。二是面向中小企業，加快推動工業企業“上雲上平臺”，重點開發推廣具有行業特色的數字化解決方案，發展工業軟件，提升產業鏈協同水平，推動工業互聯網應用群體性突破。三是面向服務商，圍繞產業生態供給資源池服務商，優中選優，遴選一批優秀工業互聯網服務商、培育一批行業 / 區域工業互聯網平臺予以重點支持。四是促進大中小企業融通發展，依託工業互聯網平臺推動產業鏈上下游企業實現系統和數據對接，構建跨界融合的新型產業供應鏈體系。

（三）加快 5G 建設，推進與工業互聯網融合應用

開展 5G 專網建設，加快建成 5G SA 核心網，到 2022 年實現粵港澳大灣區 5G 網絡全覆蓋。扶持一批 5G 場景解決方案服務商，探索 5G 在垂直細分行業的廣泛應用。實施 5G 賦能戰略性產業集群高質量發展專項行動，扎實推進 5G 在十大戰略性支柱產業集群和十大戰略性新興產業集群賦能建設，重點推動一批龍頭骨幹企業、專精特新企業，圍繞 3 — 5 個典型應用場景，建設 5G 應用標杆示範。培育遴選一批熟悉工業場景、集成能力強的優秀解決方案服務商，支持服務商牽頭，聯合基礎電信運營企業、5G 關鍵產業鏈（含通信設備、工業終端、工業模組、傳感器等）企業、第三方機構、工業企業等組建產業聯合體，聚焦產業集群共同開展應用場景探索、

終端產品研發和行業應用標準制定。^①

（四）加強工業互聯網生態建設

一是進一步營造更大開放包容的工業互聯網良好的市場發展環境，面向香港、澳門等地區加快引入工業互聯網服務商的腳步。二是建立優秀工業互聯網服務商評價機制，依託優秀資源池評價機制遴選優秀服務商，探索可複製可推廣的產業政策和商業模式，以點帶面形成工業互聯網“星火燎原之勢”。三是加快新舊動能轉換，確保優勝劣汰選拔一批國內外頂尖工業互聯網服務商，培育工業互聯網“獨角獸”企業。四是繼續大力培育一批模式清晰、可複製推廣的標杆應用示範，給予製造業企業以信心。

（五）加強工業互聯網安全建設

安全體系建設方面，粵港澳大灣區亟需建立一套涵蓋監督檢查、信息共享、應急處置等工業互聯網安全管理制度，構建企業安全主體責任制，制定工業互聯網行業安全標準，探索構建工業互聯網安全評估體系；安全技術方面，建立一套涵蓋包括設備安全、網絡安全、控制安全、數據安全等多維度安全保障能力體系，以實現對大灣區的工業互聯網的全方位保護，尤其加強對大灣區戰略性支柱產業、戰略性新興產業的工業互聯網安全保障力度，培育本地安全領域企業，做大做強安全防護。

^① 施冰冰：《5G 賦能戰略性產業集群引導各地區產業集群差異化發展》，深圳新聞網，http://www.sznews.com/news/content/mb/2020-12/17/content_23815079.htm，2020 年 12 月 17 日。

8 粵港澳大灣區茶產業品牌建設報告

楊智深^①

摘要：粵港澳大灣區作為中國茶葉重要的消費市場、貿易集散地和品牌孵化地，依託廣東省茶葉生產的高質量發展，打好產業、市場、科技、文化四張牌，推動“粵字號”特色茶葉品牌建設和嶺南茶文化的推廣。同時，粵港澳大灣區充分發揮地域文化和區位優勢，利用國內、國際兩個市場、兩種資源，加快產業轉型升級步伐，提升茶產業全產業鏈的品牌化建設。隨着廣東省深入實施鄉村振興戰略，推動城鄉融合發展以及粵港澳大灣區建設，特別是《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》的進一步推進，大灣區將進一步推進茶產業一二三產聯動發展，通過茶產業與文化旅遊業深度融合等新路徑，延伸產業鏈，提高附加值，推動茶產業的發展和茶文化的交融互鑒。

關鍵詞：茶產業品牌建設 茶文化

粵港澳大灣區是中國茶葉重要的消費市場、貿易集散地和品牌孵化地，但在茶產業的品牌建設方面仍存在規模大而不強、產品多而不精等問題。2020年5月21日，習近平總書記在給“國際茶日”系列活動的賀信中指出：中國作為茶葉生產和消費大國，願同各方一道推動全球茶產

^① 楊智深，香港茶學研究者，香港大學專業進修學院茶學課程總導師。

業持續健康發展，深化茶文化交融互鑒。近年來，粵港澳大灣區為推動茶產業發展和茶文化推廣，持續加強茶產業品牌建設，一方面依託廣東省茶葉名牌帶動戰略，推動“粵字號”特色茶葉品牌建設和嶺南茶文化的推廣；另一方面充分發揮粵港澳三地地域文化和區位等優勢，充分利用國內國際兩個市場、兩種資源，打好大灣區茶產業品牌建設的產業、市場、科技、文化四張牌，加快產業轉型升級步伐，提升茶產業全產業鏈的品牌化建設。

一、粵港澳大灣區茶文化與茶產業發展態勢

大灣區的茶文化與茶產業的發展是一種雙向互動、相互促進的有機結合。粵式早茶文化的特色和魅力是促進大灣區茶產業消費和品牌發展的重要原因，而茶產業的發展又進一步提升大灣區茶文化品質的提升，實現文化價值和經濟價值的相互轉化。

（一）大灣區早茶文化成為質量生活標誌與茶葉消費興旺的重要原因

茶葉的消費類型一般可分為餐飲業茶葉產品消費、茶飲店及相關飲料茶品消費、家庭企事業單位茶葉產品消費，大灣區的茶葉消費市場需要在此基礎上特別理解粵式早茶文化的生活美學對於茶葉消費的帶動作用。

一是大灣區“世界美食之都”建設帶動茶葉消費興旺。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》“共建人文灣區”提出“支持香港、澳門、廣州、佛山（順德）弘揚特色飲食文化，共建世界美食之都”。大灣區美食產業同根同源，特別是粵式早茶文化代表了嶺南美食文化的傳承。2018 年大灣區珠三角 9 個城市餐飲收入超過 3000 億元，佔廣東餐飲收入的 80%，整個大灣區城市餐飲收入高達 4329 億元，佔全國的 10% 以上。從餐飲市場的特徵和消費結構來看，大灣區餐飲市場中粵菜的影響力最大，整個粵菜在全國有接近 10 萬

家門店，其中大灣區佔比超 40%。^① 2019 年大灣區粵菜的門店達 4.8 萬家，佔廣東餐飲門店總數的 12%，全國粵菜門店的 50%。^② 大灣區粵菜產業發達，齊聚茶樓“歎早茶”（“歎”在粵語中有享受之意）更是粵菜體系中廣府文化和生活方式的特色代表。

二是大灣區文化和旅遊業的發達助力茶葉消費興旺。2018 年，大灣區合計接待遊客超過 1.2 億人次，其中，入境國外遊客超過 2400 萬人次，外國人佔遊客的比例在 20% 左右。^③ 2020 年 12 月文化和旅遊部推出的《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》進一步在文旅融合的新時代背景下，推動大灣區向宜居宜業宜遊的國際一流灣區邁進。“美食 + 文化 + 旅遊”的融合發展成為大灣區文旅發展的新動能，體驗粵式早茶文化對海內外遊客具有很大的吸引力，大灣區都市群旅遊一體化發展，“一程多站”的旅遊新模式，推動以美食為媒聯動各地休閒旅遊線路，攜手拓展合作新路徑。這都在很大程度上助力了大灣區的茶葉消費。

（二）大灣區茶產業發展動態

1. 茶葉生產發展動態

廣東省茶葉生產規模巨大，並呈現產業優勢區集中發展的趨勢。但大灣區並非茶葉的主產區，2019 年廣東省茶葉種植面積約 72.22 千公頃，總產量 11.08 萬噸；2020 年種植面積約 116.7 萬畝（77.8 千公頃），總產量約 11.9 萬噸，連續兩年全國排名第二。2019 年大灣區 9 市的種植面積和總產量佔比分別約為 8% 和 8.5%，主要集中在肇慶、惠州和江門三市，

① 許曉蕾：《中餐國際化的灣區路線》，《南方都市報》2019 年 11 月 28 日，EA02 版。

② 《2020 大灣區美食發展報告新鮮出爐，揭示廣東餐飲十大趨勢》，網易，<https://www.163.com/dy/article/FR9HN28305198DT6.html>，2021 年 5 月 1 日。

③ 劉偉、李宏、陳梓睿：《2018 — 2019 年粵港澳大灣區文旅融合發展報告》，收於郭躍文、袁俊主編：《粵港澳大灣區建設報告（2019）》，北京：社會文獻出版社，2019 年，第 234 頁。

其他地市幾乎可以忽略不計（見圖 1）。廣東茶葉生產主要分佈在粵東和粵北，具體集中在梅州市、潮州市、清遠市、河源市、揭陽市、韶關市、惠州市、肇慶市、雲浮市和湛江市。2019 年這十個市的茶園面積佔全省的 90.40%，產量佔比 92.99%。其中粵東產區種植規模佔比 66.86%，主要生產以客家炒綠和單叢茶為主的特色綠茶和烏龍茶；粵北地區種植規模佔比 17.53%，主要生產以英德紅茶為主的特色紅茶。^①

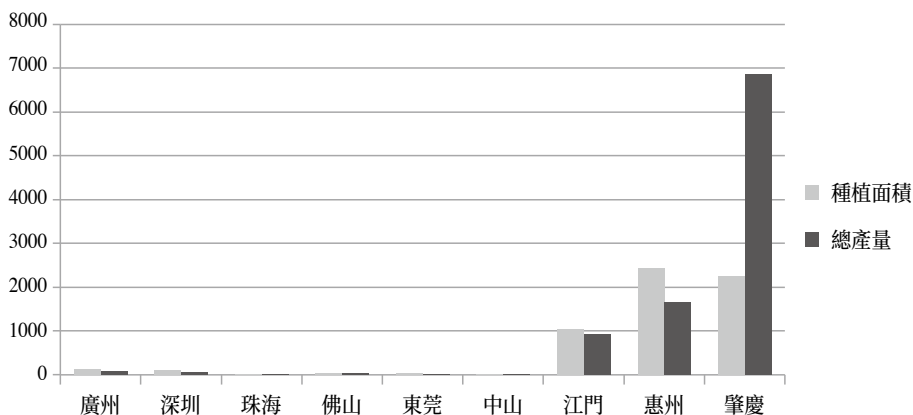


圖 1 2019 年大灣區廣東省 9 市茶葉種植面積和總產量（單位：公頃、噸）

資料來源：《廣東農村統計年鑒 2020》。

2. 茶葉銷售發展動態

大灣區茶葉消費量巨大，2019 年廣東省茶葉消費量排全國第一，總量達 16 萬噸，同比增長 4.4%。其中，珠三角地區年人均茶葉消費量高達 2 公斤，位居全國之首。^②

首先，在銷售價格方面，根據《2020 年廣東省茶葉產銷形勢分析》的

① 《2020 年廣東省茶葉產銷形勢分析》，廣東省農業農村廳，http://dara.gd.gov.cn/zwgk2278/bmdt/content/post_3177337.html，2021 年 5 月 5 日。

② 《2020 年廣東省茶葉產銷形勢分析》，廣東省農業農村廳，http://dara.gd.gov.cn/zwgk2278/bmdt/content/post_2895862.html，2021 年 5 月 5 日。

統計，2020年廣東省規模化基地茶葉的銷售以500元/公斤以下的大宗茶為主（見圖2）。2020年乾茶銷售均價為336.9元/公斤，同比增長2.5%。紅茶和烏龍茶銷售均價分別為336.66元/公斤和313.57元/公斤，同比分別增長1.65%和1.77%，綠茶銷售均價增長幅度相對較大，銷售均價為350.87元/公斤，漲幅為4.13%。

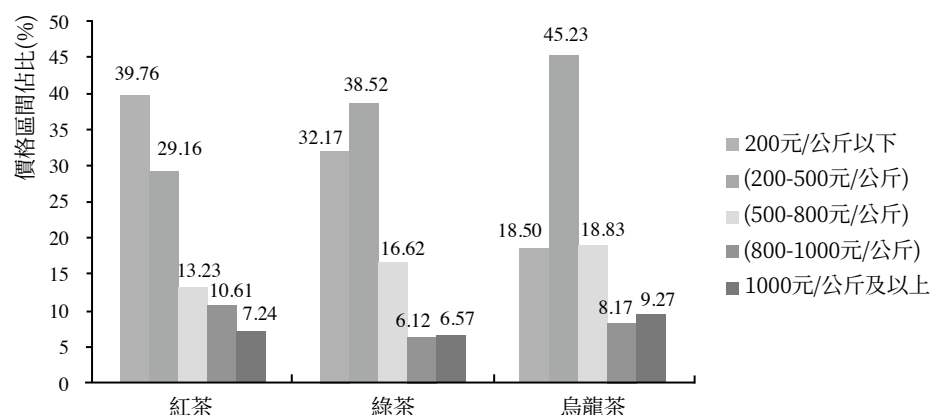


圖2 2020年廣東省規模化基地茶葉銷售價格分佈

資料來源：廣東省農業農村廳。

第二，在銷售渠道方面，呈現以實體渠道為主、以電商為重要補充的流通格局。電商銷售規模不斷擴大，但仍以實體渠道為主。2020年廣東區域公用品牌茶葉電商銷售量約為2.12萬噸，同比增長89%，規模化基地線上銷售佔比為9%，茶葉銷售渠道仍以自營專賣店、單位團購和代理商為主，三大渠道佔比分別為36%、21%和20%；由於新冠肺炎疫情的影響，批發市場銷售佔比和出口佔比僅為7%和0.05%（見圖3）。

3. 茶葉進出口發展動態

在進出口方面，廣東作為中國茶葉生產和消費大省，在出口方面仍有很大提升空間，出口量和金額均未進入全國前六；但香港地區在內地茶葉出口中所發揮的區位優勢非常明顯。

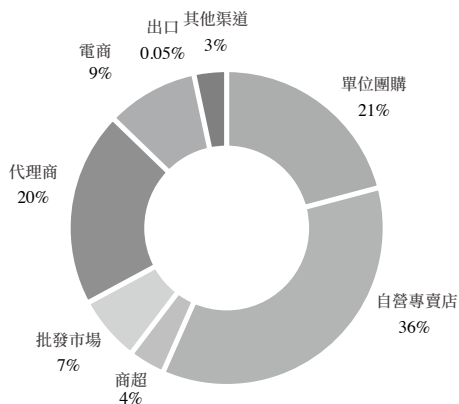


圖 3 2020 年廣東省規模化茶葉基地銷售渠道分佈

資料來源：廣東省農業農村廳。

茶葉進口方面，2019 年中國茶葉進口 4.43 萬噸，總金額為 1.87 億美元。廣東在各省中位列第四，進口 5498.1 噸，金額為 2451.67 萬美元（見圖 4）。

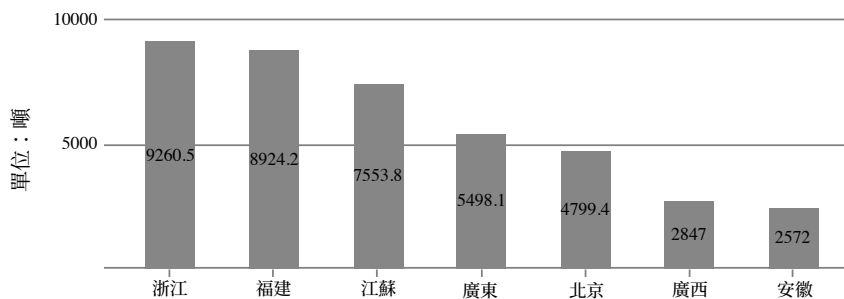


圖 4 2019 年中國茶葉進口量超過千噸地區分佈

資料來源：前瞻產業研究院。

出口方面，2020 年受全球疫情影響，中國茶葉出口量明顯減少，出口總量 34.88 萬噸，出口總額 20.38 億美元。廣東茶葉出口金額為 7950.61 萬美元，主要出口至中國香港、菲律賓、日本、美國等地（見表 1）。

表 1 2020 年廣東茶葉出口百萬美元以上國家和地區分佈

序號	國家 / 地區	出口金額 (萬美元)
1	中國香港	5594.67
2	菲律賓	526.19
3	日本	306.36
4	美國	284.83
5	印度尼西亞	149.82
6	馬來西亞	147.93
7	泰國	138.85
8	突尼斯	117.67

資料來源：《2020 年廣東省茶葉經營現狀及出口情況分析：銷售渠道仍以線下實體銷售為主》，產業信息網，2021 年 3 月 17 日，<https://www.chyxx.com/industry/202103/938893.html>，最後檢索時間：2021 年 5 月 6 日。

在內地茶葉海外銷售方面，香港帶動茶葉出口的作用顯著。2020 全年我國茶葉出口香港的金額、總量分別為 32.38 億元人民幣和 1.4 萬噸，佔出口總量的比重分別為 22.86% 和 4.01%（見圖 5）。^① 出口金額在所有國家和地區中位列第一，遠高於其他國家和地區（見表 2）。

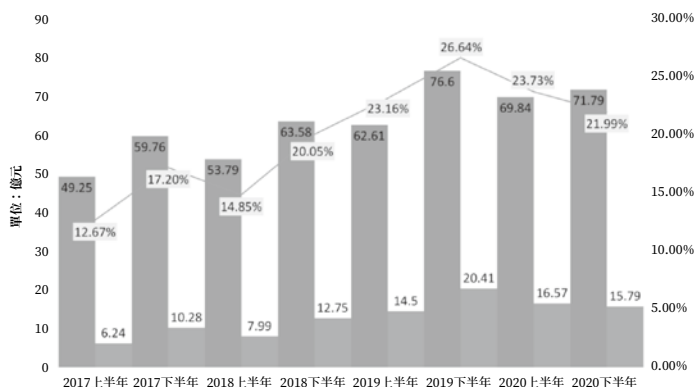


圖 5 近年內地茶葉出口額與香港佔比份額

資料來源：《2020 年香港茶葉貿易供給關係報告》。

^① 王添利：《2020 年香港茶葉貿易供給關係報告》，中國茶葉流通協會，<https://mp.weixin.qq.com/s/B18auKN50xSVdEhRmpTnYA>，2021 年 5 月 9 日。

表 2 2020 年中國茶葉出口國家和地區前十位排名^①

序號	國家 / 地區	總額 (萬元人民幣)
1	中國香港	323774.30
2	摩洛哥	137869.50
3	馬來西亞	119116.60
4	越南	93130.80
5	緬甸	79165.50
6	加納	55343.60
7	多哥	53326.50
8	塞內加爾	46786.10
9	毛里塔尼亞	41710
10	日本	39653.20

二、粵港澳大灣區茶產業品牌現狀與特徵

近年來，粵港澳大灣區依託廣東省茶葉生產的高質量發展，充分發揮地域文化和區位等優勢，加快產業轉型升級步伐，推動全產業鏈的品牌化建設。同時，推進茶產業一二三產聯動發展，通過茶產業與文化旅遊業深度融合等新路徑，延伸產業鏈，提高附加值。

(一) 大灣區茶產業品牌現狀

1. 茶葉交易市場品牌的升級

一是以廣州芳村茶葉市場為代表的茶葉樞紐的產業升級。大灣區是全國茶葉流通的樞紐和集散地，特別是位於廣州荔灣區的芳村茶葉市場是全國規模最大、商鋪最集中、輻射面最廣的茶葉集散地和品牌孵化地，集中了來自福建、雲南、湖南、江浙等全國各地約五千家茶商，商鋪出租率多

^① 《2020 年中國茶葉進出口數據新鮮出爐》，中農促茶產業委員會，<http://www.capiaccti.org.cn/a/yanazixun/2021/0122/1616.html>，2021 年 5 月 9 日。

年保持在 100%，素有“中國茶城看廣東，廣東茶城看芳村”的說法。2019 年交易額超 25 億元，約佔全國億元以上規模批發市場交易額的 8%。在茶葉銷售、展示、品鑒等業務外，近年來，芳村茶葉市場積極推動產業升級。

首先，着力提升全產業鏈、全方位服務能力。針對茶葉產品真假標準難辨別、倉儲不規範、品相參差不齊等困擾茶產業發展的三大痛點，芳村茶葉市場探索“指數平臺＋線下實體交易”的新模式，開拓質量把控、定價、交易等方面的功能，制定並擴大“廣州價格”、“廣州標準”的影響範圍，推動中國茶葉品牌實現全球流通。

其次，升級改造市場，發展旅遊博覽，注重文化體驗。荔灣區將結合城中村改造，推動芳村茶葉市場全產業鏈提升，升級改造後的總建築量將增加 2.5 倍，達到 255 萬平方米。茶葉市場將劃分為茶藝展示區、茶葉研發區、倉儲貿易區、茶葉總部區等功能片區，推動城市空間更加優化，服務功能更加齊全。該片區還將把茶文化與嶺南特色建築、粵劇樂曲文化元素相結合，形成體驗消費、技術研發、環茶產業三大板塊。除了現有的交易、倉儲、集散、品鑒功能之外，還具備茶藝培訓、展示、研發、質檢、品級認證、旅遊博覽、文化體驗等全產業鏈全方位服務能力。^①

2. 茶博會活動豐富

從表 3 的統計中可見，2019 年大灣區各地市主要的大型茶博會多達 16 場，極大地推動了茶葉品牌的推廣、交流和貿易。最具代表性的品牌廣州國際茶業博覽會不僅是業界公認的“中國茶業第一展”，也是公認的“全球茶業第一展”。中國（廣州）國際茶業博覽會是國內規模最大，參展企業數量最多，展品最豐富，市場效益最好，觀眾人數最多，專業化程度最深，國際化程度最高的茶業博覽會，展會已成為中國乃至全球茶業的“風向標”

^① 《芳村茶葉市場迎來 3.0 版轉型升級》，廣州市人民政府，http://www.gz.gov.cn/ysgz/jyzc/ysyyzc/content/mpost_7021123.html，2021 年 5 月 10 日。

和“溫度計”。受新冠肺炎疫情的影響，2020 年大灣區的茶博會多有耽擱或延期，但隨着國內防控力度的加大，復工復產有序進行，茶事活動逐漸恢復常態化。

表 3 2019 年大灣區各地市主要茶博會

展會日期	展會名稱	展會地點
4 月 12 — 16 日	第 17 屆佛山（陳村）茶業博覽會	佛山陳村花卉世界展覽中心
5 月 23 — 27 日	2019 春季中國（廣州）國際茶業博覽會	廣州廣交會展館
5 月 30 日—6 月 3 日	東莞國際茶博會	東莞廣東現代國際展覽中心
6 月 14 — 17 日	2019 中山春季茶博會	中山博覽中心
6 月 21 — 24 日	2019 中國（深圳）國際茶產業博覽會	深圳國際會展中心
6 月 26 — 28 日	2019 廣州國際高端茶產業展覽會	廣州廣交會展館
6 月 27 — 30 日	2019 中國（深圳）國際春季茶產業博覽會	深圳會展中心
8 月 15 — 17 日	2019 第十一屆香港國際茶展	香港會展中心
8 月 30 日—9 月 1 日	2019 第十屆廣州國際茶博會	廣州廣交會琶洲展館
8 月 30 日—9 月 2 日	第十一屆茶業博覽會	惠州會展中心
10 月 17 — 19 日	第二十四屆澳門國際貿易投資展覽會	澳門威尼斯人會展中心
10 月 25 — 29 日	第 18 屆佛山（陳村）茶業博會	佛山陳村花卉世界展覽中心
11 月 21 — 25 日	2019 中國（廣州）國際茶業博覽會	廣州廣交會展館
11 月 29 日—12 月 2 日	第二十一屆中國（中山）國際茶業博覽會	中山市博覽中心
12 月 5 — 8 日	2019 粵港澳大灣區國際茶業博覽會	珠海國際會展中心
12 月 11 — 16 日	2019 中國（深圳）國際秋季茶產業博覽會	深圳國際會展中心

（二）大灣區茶產業品牌的特徵

大灣區茶葉資源豐富、茶葉市場廣闊、飲茶文化歷史悠久，茶葉銷售市場供銷兩旺，但也長期存在着茶產業規模大而不強、產品多而不精、品牌多而不彰等問題。廣東在全國的十大名茶中未見入榜，優質品牌茶葉鮮為人知，廣大的消費者對廣東優質品牌茶葉更是了解甚少，品牌效應明顯不足。近年來，廣東把實施名牌帶動戰略作為推動茶產業升級發展的重要舉措，打好產業、市場、科技、文化四張牌，推動特色茶葉品牌發展迅速，逐步實現從茶葉大省到茶葉強省的轉變。而在粵港澳大灣區茶葉市場的佔

有率是決定廣東省某一茶葉品牌能夠樹立起來的關鍵因素。

1. 生態茶園建設促進茶葉質量提高

廣東省從 2018 年開始率先在全國制定並實施《生態茶園建設標準》。生態茶園分 3A、4A、5A 級。3A 級為基礎生態茶園，生物種類較豐富，不使用化學合成農藥，無基因工程措施培育物種。4A 級為進階生態茶園，生物種類豐富，不使用化學合成農藥，極少使用（或不使用）化學合成肥料，無基因工程措施培育物種，生態環境優美，生態、經濟效益均較佳。5A 級為高級生態茶園，生物種類極豐富，不使用化學合成農藥和肥料，無基因工程措施培育物種，病蟲害防控以生態工程措施為主，環境優美，四季有花有果，產品優質安全，生態、經濟效益顯著。

自 2018 年 12 月 25 日以來，廣東省已連續啟動三批廣東生態茶園認定工作，經企業自主申報、樣品抽檢、專家評審、現場考察等環節，最終有 122 家企業符合廣東生態茶園認定標準，認定輻射帶動茶園面積超 20 萬畝，佔廣東省茶園面積的 20% 以上。^① 這不僅是廣東茶產業現實的需要，同時也是順應生態文明建設、踐行綠色發展理念、發展生態農業、推動農業供給側結構性改革、確保食品安全、促進茶文化回歸本位的需要，為加快廣東茶產業發展打下堅實基礎。

2. 區域公用品牌帶動產業升級

2020 年廣東全省茶類區域公用品牌數量共計 30 個，其中，鳳凰單叢茶和英德紅茶入選“中國優秀茶葉區域公用品牌”，產品產值共計 345.61 億元，培育了 179 個名牌產品，帶動農戶 25.8 萬戶，畝均效益增加 600 元。區域公用品牌的品牌優勢推動廣東茶葉產業結構的升級，形成粵東主要生產以客家炒綠和單叢茶為主的特色綠茶和烏龍茶的產區，粵北主要

^① 《生態茶園建設的“廣東模式”》，廣東省農業科學院，http://www.gdaas.cn/mtjj/202103/t20210330_1070826.htm，2021 年 5 月 11 日。

生產以英德紅茶為主的特色紅茶的產區，種植規模佔比分別為 66.86% 和 17.53%。區域公用品牌也推動了廣東茶類結構的適當調整。2020 年廣東省綠茶產量 4.8 萬噸，烏龍茶產量 5.1 萬噸，同比分別增長 6.7% 和 4.1%，英德紅茶帶動紅茶產量大幅提升，紅茶產量 1.3 萬噸，同比增長 37.1%。綠茶和烏龍茶佔比分別由 40.4%、44.1% 下降至 39.8% 和 42.4%，紅茶佔比由 8.8% 提升至 11.1%。

3. “粵字號”茶葉推動品牌建設

廣東省在實施鄉村振興戰略中，以推進農業供給側結構性改革為主線，以提質增效為目標，立足廣東特色農業資源稟賦，堅持市場導向，提升產品品質，注重科技支撐，厚植嶺南文化精髓，融會嶺南文化內涵，完善制度體系，着力塑造品牌特色，增強品牌競爭力，加快構建現代農業品牌體系，致力於打造一批“粵字號”農業知名品牌，形成一批全國影響力大、區域特色明顯、國際競爭力強、文化底蘊深厚的農業品牌。2019 年“粵字號”縣域名特優新農產品區域公用品牌百強評選中，茶葉類佔了 14 項（見表 4），^① 其中，英德紅茶品牌價值 272.9 億元，位居百強榜全榜單所有類別第一，鳳凰單叢茶和新會柑茶分列全榜單的第四和第六。

表 4 “粵字號”2019 年縣域名特優新農產品區域公用品牌百強茶葉類名單

區域公用品牌	品牌價值（億元）
英德紅茶	272.9
鳳凰單叢（欖）茶	156.8
新會柑茶	126.2
羅坑茶	46.4
紫金綠茶	30.4
嶺頭單叢茶	24.8

^① 《關於“粵字號”2019 年縣域名特優新農產品區域公用品牌百強結果公示》，廣東省農業農村廳，http://dara.gd.gov.cn/tzgg2272/content/post_2704871.html，2021 年 5 月 10 日。

(續上表)

區域公用品牌	品牌價值(億元)
仁化白毛茶	15.9
封開白馬茶	9.9
馬圖綠茶	9.7
沿溪山白毛尖	9
柏塘山茶	8.6
東源仙湖茶	7.1
鶴山紅茶	5
紫金紅茶	4.4

4. 產品創新引領潮流

大灣區茶葉品牌的發展注重與嶺南文化的結合，將嶺南特色佳品與茶葉跨界混搭，推出了英德紅茶與荔枝混搭的“荔枝紅茶”，新會柑與茶配合的“陳皮普洱”，特別是“小青柑”等茶葉新品成為網紅爆款。柑普茶在傳統茶葉市場，滲透率達到 80% 以上，其中前 20 強傳統普洱茶企業有 80% 開發了柑普茶產品線，以自身品牌帶動柑普茶品類發展（見表 5）。新會柑普茶產業的快速發展，讓茶企如雨後春筍般湧現。2017 年，新會新註冊柑普茶企業 2000 多家，已培育各類涉茶企業 161 家，2018 年新會擁有 SC 的備案企業 296 家。製茶、包裝、物流、旅遊、文化、廣告等相關產業興起，實現從上游種植到茶成品到市場再到文化傳播的完整產業鏈發展，為當地居民創造和提供了多樣化的就業機會和商機。

表 5 新會柑普茶對前 20 名普洱茶企業的滲透率

普洱茶品牌前 20 名					
編號	傳統普洱茶品牌	是否涉及柑普	編號	傳統普洱茶品牌	是否涉及柑普
1	大益	✓	11	中吉號	✓
2	下關	✓	12	歲月知味	✓
3	雨林古茶	✗	13	斗記	✓
4	七彩雲南	✓	14	柏聯普洱	✗

普洱茶品牌前 20 名					
5	陳升號	×	15	龍園號	✓
6	八角亭	✓	16	聖和茶業	✓
7	普秀	✓	17	俊仲號	✓
8	瀾滄古茶	✓	18	興海茶業	×
9	勐樂山	✓	19	郎河普洱	✓
10	潤元昌	✓	20	龍潤	✓
前 20 名普洱茶企業涉及柑普茶的佔比 80%					

資料來源：《新會柑普茶產業創新發展報告》。

（三）與國內、國際茶葉著名品牌的差距

近年來，廣東省茶葉品牌建設雖然取得了很大成效，但距離國內國際知名品牌仍有很大差距。

在茶葉產地品牌和企業品牌方面，根據中國茶業流通協會在第 16 屆中國茶葉經濟年會中發佈的 2020 中國茶葉行業調查最終結果，“2020 年度中國茶葉百強縣”中，廣東省只有英德、大埔縣和紫金縣三地入選，排名分別為第 29、83 和 100。“2020 年度茶葉百強企業”中，廣東省也只有三家企業入選，分別為廣東茶葉進出口有限公司、廣東省大埔縣西岩茶葉集團有限公司和廣東凱達茶葉有限公司，排名分別為第 29、78 和 81。^①

在茶葉區域公用品牌方面，在 2020 和 2021 年發佈的《中國茶葉區域公用品牌價值評估報告》中，根據中國內地 108 家茶葉區域公用品牌的價值評估，廣東僅有英德紅茶一個品牌進入榜單，2020 年排名第 25 位，品牌價值 27.88 億元；2021 年排名上升一位，排名第 24 位，品牌價值 32.64 億元，較頭部品牌仍有較大差距，比如，排名前兩位的浙江西湖龍井和雲南普洱茶，品牌價值分別為 70.76 億元和 70.35 億元。

^① 《2020 年度茶葉品牌系列榜單隆重發佈》，中國茶葉流通協會，http://www.ctma.com.cn/ctma_news/dt/2020/1119/67409.html，2021 年 5 月 10 日。

在產品品牌方面，根據 2020 和 2021 年發佈的《中國茶葉企業產品品牌價值評估報告》，廣東省大埔縣西岩茶葉集團有限公司的“西竺”品牌和“岩中玉兔”品牌連續兩年上榜，品牌價值穩中有升，品牌排名穩定，但都未進入前 50 位。2020 年英德市上茗軒茶葉有限責任公司入選的“上茗軒”在 2021 年中未能進入百強，另有兩家廣東企業的品牌英德八百秀才茶葉有限公司的“八百秀才”和汕頭市日川供應鏈管理有限公司的“日川”進入榜單，品牌價值均過億元。

表 6 2020 — 2021 中國茶葉企業產品品牌價值評估結果前 100 位中的廣東品牌

企業名稱	品牌名稱	2020 年		2021 年	
		排序	品牌價值	排序	品牌價值
廣東省大埔縣西岩茶葉集團有限公司	西竺	58	2.52 億	59	2.55 億
廣東省大埔縣西岩茶葉集團有限公司	岩中玉兔	63	2.37 億	64	2.42 億
英德市上茗軒茶葉有限責任公司	上茗軒	92	1.41 億	—	—
英德八百秀才茶葉有限公司	八百秀才	—	—	90	1.25 億
汕頭市日川供應鏈管理有限公司	日川	—	—	94	1.15 億

在國際市場的競爭方面，中國茶葉品牌總體上國際競爭力不足，品牌溢價尚無法得到有效體現。目前，中國茶葉出口主要以原料茶的形式，如何在對外貿易中進行國際化表達，實施適合國際消費者的行銷策略，塑造國際化的品牌形象，從而提升中國茶葉品牌國際競爭力和品牌溢價力，是中國茶產業共同面對的問題。

大灣區茶葉品牌在國際競爭方面較有代表性的是廣東茶葉進出口有限公司。廣東茶葉進出口有限公司實施品牌發展戰略，打造從原料基地、產品研發、生產加工到市場銷售的營銷產業鏈。已在廣東、廣西、雲南、江西、

福建、浙江、四川等地建立起符合歐盟、美國、日本標準的茶葉基地。公司和屬下第一茶廠通過 ISO9001-2000 和 HACCP 質量體系認證，產品從原料進廠到加工的每個工序都嚴格把關，通過實施質量控制體系確保產品質量。

廣東茶葉進出口有限公司的“金帆牌”茶葉品牌創立於 1965 年，在中國以及香港、澳門、美國、歐盟、澳大利亞、加拿大、非洲知識產權組織等 50 多個國家和地區註冊，被認定為廣東省著名商標、廣東省重點培育和發展的出口名牌以及廣東省名牌產品，出口 100 多個國家和地區，在國內外質量大賽評比中屢獲特等金獎、金獎，成為茶行業的名牌產品，獲國際茶葉大會金獎品牌、全國三綠工程茶葉放心服務品牌等幾十項大獎。

近年來，普洱茶享譽國內外，而粵港澳大灣區雲集眾多的普洱茶著名品牌。如大益東莞總部秉承“一心做好茶”的精神，堅持為所有愛茶之人提供適合各自需求的普洱茶，大益冠名廣東宏遠籃球俱樂部也成為大灣區佳話，共同推動了“運動健康茶文化”的結合和發展；廣州斗記茶葉有限公司也是一家集研發、生產、銷售、倉儲為一體的知名普洱茶品牌，斗記普洱茶堅持高端拼配路線，為消費者提供優質產品。2021 年，香港快雪堂有限公司旗下品牌“快雪堂”進駐大灣區，該品牌每一款產品都是純料原生態古樹茶，茶葉原料來自雲南西雙版納秘境茶山。茶葉通過國家普洱茶產品質量監督檢驗中心根據 GB/T 22111-2008《地理標誌產品 普洱茶》和 GB 2763-2019《食品安全國家標準 食品中農藥最大殘留限量》標準檢驗，所有檢測結果均符合該中心標準要求。茶葉還通過國際檢驗機構 SGS 進行的 481 項指標檢驗，所有檢測結果均符合 SGS 的標準要求。“快雪堂”為消費者提供原生態健康茶品，產品具有很高的品鑒和收藏價值。此外，“快雪堂”公司致力於推動普洱古樹茶行業標準的制定，並為大灣區各界精英人士和社會名流提供高品味的品茶文化社交平臺。深圳中吉號茶業股份有限公司是一家集普洱茶的種植、生產、加工、銷售、科研開發、茶文化傳播為一體的茶企，也在探求以“吉祥”茶文化打造自身品牌。

三、粵港澳大灣區提升茶產業品牌的對策

近年來，隨着廣東省深入實施鄉村振興戰略，推動城鄉融合發展以及粵港澳大灣區建設，特別是《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》的進一步推進，為提升大灣區的茶葉品牌建設創造更好的發展機遇。

（一）提升大灣區茶產業品牌的三大機遇

一是科學研究推動茶葉功能新探索，帶來茶產業發展新動力。現代科學研究在證明茶葉在傳統的營養、保健等方面的功用之外，也在一直探索茶葉的新功效。2021年3月高等教育出版社主辦的 *Quantitative Biology*（《定量生物學》）上發表了復旦大學研究團隊的論文《茶葉激發的人體紅外影像顯現經絡系統》，首次公佈了通過不同茶葉品牌激發的符合人體經絡傳統描述的系統性影像。該實驗通過茶葉作為有效的藥食歸經來讓經絡自己顯形，發現不同茶葉對應的歸經有着極其明顯的規律，綠茶對應太陽脈，青茶對應陽明脈，紅茶對應少陽脈，白茶對應太陰脈，黑茶對應厥陰脈，黃茶對應少陰脈。雖然這一研究引發諸多學術爭議，但對於推動茶葉的進一步科學研究並推動茶產業的發展提供新動力。

二是鄉村振興與城鄉融合發展的國家戰略推動茶葉的品牌建設和全產業鏈發展。茶葉在廣東茶農增收致富中扮演着更為重要的角色，品牌強農效應明顯，已成為廣東當前山區農村和農業經濟新亮點，是農業增效和增收的重要渠道和具競爭力的優勢產業。廣東省委省政府高度重視廣東生態茶園建設工作，出臺了一系列扶持政策，大力支持廣東生態茶園建設，把生態茶園建設作為推動全省茶葉產業高質量發展、提升農耕文化自信的重要舉措，形成了生態茶園建設的“廣東模式”。廣東茶葉產業逐步規模化、標準化、產業化發展，形成脫貧致富大產業。

三是大灣區國際文化盛事活動增加，茶葉出口與品牌提升迎來新機

遇。大灣區在通過專門的茶博會推動茶葉出口和品牌提升的同時，作為我國重要對外開放平臺，大灣區還是一系列國際文化盛事活動舉辦的集中區域，特別是在後疫情時代，粵港澳大灣區的穩定發展，將成為“一帶一路”高質量發展的強大驅動力，對於推動國內、國際雙循環的新發展格局發揮重要作用，這也必將有利於大灣區茶葉的出口和品牌提升。

（二）提升大灣區茶產業品牌的三大對策

一是深度挖掘茶文化內涵，以嶺南文化內涵提高茶葉價值。大力弘揚嶺南茶文化特色，深入挖掘嶺南茶文化的深厚底蘊，全面解讀嶺南茶文化的形成與發展，梳理嶺南茶文化歷史發展脈絡、茶文化遺跡遺址，推動嶺南茶文化保持旺盛生命力和傳承創新力，為區域經濟發展、區域民生幸福、多元消費滿足、美好生活追求等發揮更立體、多元、有效的帶動與聯動作用。在此基礎上，進一步探索如何更好地整合大灣區資源，以茶為媒，提升大灣區茶葉品牌的內涵和文脈品牌化價值，講述好中國故事，講述好大灣區故事。

二是引領茶葉多元化品牌建設。一方面，要加大“粵字號”茶葉區域公用品牌的建設，加強質量檢測監督，監督茶產業中的主要農藥殘留、重金屬、有機污染物等殘留，把大灣區綠色生態優勢轉化為發展優勢，探尋廣東茶葉產業高質量創新發展之路，做優做強茶葉產業品牌，不斷提高茶產業的綜合效益和競爭力。推動科技創新，進一步篩選高產優質的茶樹品種，形成生態高效的戰略技術，以及先進的加工技術與裝備。通過深加工實現高效利用，製作出高效、優質、安全、低耗增值的產品。另一方面，要充分發揮大灣區作為國內外茶葉交易樞紐、集散地和品牌孵化地的區位優勢，推動全產業鏈的發展，不僅限於廣東產區“粵字號”茶葉品牌的建設，更應積極推動國內各大茶葉產區特色茶葉在大灣區的深加工，培育國內外知名的茶葉品牌的建設。

三是結合鄉村振興戰略，推動茶產業和文旅的融合，促進一二三產業的聯動發展。延伸以“茶”為核心的產業鏈條，將茶產業延長至第二、三及文創產業，精心打造茶旅融合基地，通過組織青少年遊學活動和拍攝紀錄片等活動，從小培育孩子們對綠色茶產業的關注，推動茶葉品牌更快地對接年輕化的消費群體，促進品牌年輕化。

參考文獻

李丹霞、洪少朋：《廣東茶葉產業科技發展趨勢》，《廣東茶葉》2018 年第 4 期。

胡曉雲：《中國茶的國家戰略與世界表達》，《茶博覽》2018 年第 7 期。

王刻銘、黃勇、劉仲華：《中國茶葉國際競爭力分析》，《農業現代化研究》第 41 卷第 1 期，2020 年 1 月。

胡曉雲、李闖等：《2021 中國茶葉區域公用品牌價值評估報告》，《中國茶葉》2021 年第 5 期。

9 粵港澳大灣區都市農業融合品牌建設報告

羅繁明 胡洪超^①

摘 要：建設粵港澳大灣區世界級城市群離不開都市農業。從國際三大灣區比較，粵港澳大灣區發展都市農業具有區位優勢、土地優勢、人力資源優勢。但發展短板也很突出，主要表現在城鄉融合發展不平衡、不充分，城鄉收入差距大，需要通過發展都市農業實現城鄉一體化的再平衡。本報告認為將粵港澳大灣區都市農業建設好的關鍵是廣東的主動作為。應緊緊抓住中央賦予廣東“雙區”建設的政策和國家提出雙循環戰略機遇，以及廣東“雙十”戰略性產業集群中提出重點發展“現代農業與食品產業集群”的佈局，將粵港澳大灣區都市農業建設融入城市的工業化、信息化和現代服務業一體化發展之中，成為對標全球價值鏈高端，高質量發展宜居、宜業、宜遊的都市農業綠色產業鏈和優質生活圈。對此，本報告對標世界發達地區都市農業發展的標杆，結合粵港澳大灣區現狀進行了分析和對未來發展趨勢提出了展望。

關鍵詞：大灣區建設 都市農業 融合發展 比較優勢

^① 羅繁明，廣東省社會科學院研究員，研究方向：農業經濟、農村問題；胡洪超，仲愷農業工程學院副教授，研究方向：區域經濟、品牌管理。

一、粵港澳大灣區都市農業的發展概述

(一) 都市農業起源和發展

都市農業的概念最早可追溯到二十世紀三十年代的日本，隨着城市化的快速發展，歐美日等發達國家和地區都出現了都市農業的景象。但迄今為止，都市農業的概念和模式還沒有一個統一的表述^①。根據功能可以認為，都市農業是存在於城市內部或靠近城市地區，以為居民提供優質、安全的農產品和優美和諧的生態環境為目的的區域性或局部性的農業種植，是一個融生產性、生活性和生態性等多功能於一體的現代化大農業系統，具有高度規模化、產業化、科技化和市場化的特徵^{②③}。

(二) 對標世界都市農業的建設模式

根據各國國情不同，發展的模式各不相同。借鑒學習外國的先進經驗發展粵港澳大灣區都市農業具有了現實意義。從國情區情來看，對標具有借鑒意義的世界先進經驗可少走彎路。本研究綜合歸納如下^{④⑤}：

1. 阿姆斯特丹都市農業模式

阿姆斯特丹都市農業是以創匯經濟功能為主的都市農業，即主要是以園藝業和畜牧業為主的出口型農業。藉助於發達的設施農業，集約生產經營花卉、蔬菜及奶製品，成為世界城市都市農業的典範。

2. 東京都市農業模式

東京作為都市農業的典型，尤為重視高科技含量和設施農業發展，提

① 劉長運：《國外都市農業發展經驗對我國的啟示》，《世界地理研究》2006年第2期。

② 孫藝冰：《都市農業發展現狀與潛力研究》，《天津大學學位論文》，2013年。

③ 李夢桃、周忠學：《基於多維評價模型的都市農業多功能發展模式探究》，《中國生態農業學報》2016年第9期。

④ 宋濤、蔡建明等：《世界城市都市農業發展的經驗借鑒》，《世界地理研究》2013年第2期。

⑤ 王景紅：《國外都市農業的發展模式及其經驗借鑒》，《北方經濟》2012年第13期。

高土地生產率，發展高附加值農業。在財政重點扶持下，園藝設施基本上實現了小型化、集約化和現代化，蔬菜從播種到成品包裝基本上實現了機械化操作，其蔬菜與花卉生產的 80% 實現了現代化園藝栽培，商品率在 90% 以上。此外，利用科技手段開發的高樓農田與地下農田，代表了“城市農業”在東京的新發展趨勢，實現了將農業生產引入城市綠化的功能。

3. 巴黎都市農業模式

巴黎是法國農業最先進的地區之一，農業用地面積佔全區總面積的 50%，並生產高品質的農產品：如甜菜、小麥、燕麥、蔬菜和葡萄，是法國第三大玉米產區和水果、蔬菜、鮮花的主要產區。巴黎的都市農業以家庭農場為核心載體。家庭農園的主要作用體現在：一是安排就業；二是充分利用土地；三是供市民休閒體驗活動；四是作為城市景觀。

4. 紐約都市農業模式

紐約都市農業的主要形式有商業農場、社區花園和庭院花園。其中社區花園和庭院花園主要集中在城市居住區或市中心，均為非營利性農業，一般其種植面積較小，農產品品種較單一，是採取一種農場與社區互助的組織形式，在農產品的生產與消費之間架起一座橋樑。紐約擁有大約 600 個小型社區支援型農場，這些農場盡最大努力為市民提供安全、新鮮、高品質且低於市場零售價的農產品。社區為農民提供了固定的銷售渠道，做到雙方互利。社區支援農業型家庭農場大部分由城市低收入群體社團來經營，為低收入者提供了就業增收渠道，保障城市農產品質量安全。目前紐約至少有 24 個蔬菜農場，為遍佈紐約市 5 個區的 6500 個會員服務。

5. 倫敦都市農業模式

倫敦都市農業的主要載體為多種形式的生產農場，包括劃撥地塊、城市農場、社區公園、果園、本地政府的出租農場等多種類型。倫敦的都市農業特色就是開展小生境種植和水果、蔬菜、雞蛋、奶製品、家禽的生產。據估計，倫敦有大約 3 萬名小地塊生產者，種植的各種蔬菜年產出達 746

萬噸。還有很多人在自家的後院或窗臺上種作物，而且這種非正規作物種植為家庭糧食安全築起一道保障線。

6. 新加坡都市農業模式

新加坡都市農業形式主要是現代集約的農業科技園，其發展以追求高科技和高產值為目標。目前，新加坡建有 6 個農業科技園，每個園內都有不同性質的作業，如養雞場、胡姬花園（出口多品種胡姬花）、漁場（出口觀賞魚）、牛羊場、豆芽農場和菜園等，每個小農場平均佔地 2000 平方米左右。

在農業科技園的基礎上，新加坡大力興建科學技術公園。新加坡利用科學技術公園的研究成果，大力發展無菌雞蛋產業、水耕農業新技術、發展高科技水產場、細胞移植法培育花卉、食用菌生產工廠化等高科技農業。

(三) 先進都市農業國家的特色功能比較

從上述六個都市發展模式對城市的功能作用可以分為：高質量和安全食品供給、觀光休閒、提供就業、科普教育、生態環境改善和農業工廠化創收等六大功能^①，詳見表 1。

表 1 不同城市都市農業的功能特點

功能城市	A	T	S	N	L	P
高品質和安全食品供給	✓	✓	✓	✓		✓
觀光休閒		✓	✓	✓	✓	✓
提供就業	✓	✓	✓		✓	✓
科普教育		✓	✓			✓
生態環境改善		✓	✓		✓	
農業工廠化創收	✓	✓	✓			

備註：A—阿姆斯特丹，T—東京，S—新加坡，N—紐約，L—倫敦，P—巴黎

① 宋濤、蔡建明等：《世界城市都市農業發展的經驗借鑒》，《世界地理研究》2013 年第 2 期。

發展粵港澳大灣區城市群都市農業可以借鑒世界先進城市的都市農業經驗主要歸納如下：一是為都市提供高品質和安全食品供給，豐富城市菜籃子多樣性需求；二是提供城市假日休閒旅遊的鄉村生活體驗；三是建立種質博物館和保存開發中心，為青少年提供科普教育的場所；四是建設特色農業小鎮和食品工業環境工業小鎮，為都市農業產業化提供支點；五是促進農業與工業、服務業融合發展，形成城鄉一體化的綠色工廠生態環境和舒展生產生活的空間；六是改變農業生產方式，帶動農民搞活土地經營，幫助農民增收和增加就業崗位，實現城鄉人均收入再平衡。

（四）粵港澳大灣區都市農業的定義和發展座標^①

從城市化進程看，粵港澳大灣區工業化、城市化的發展需要城郊農業向都市農業生產方式轉型，以適應世界級城市群的需要。粵港澳大灣區的都市農業定義是在推進現代化建設進程中通過實施城鄉一體化的功能建設，補齊鄉村發展不充分不平衡的短板，實現城鄉差距的再平衡。

縱觀發達城市的發展過程，每當一個城市發展到超大形態時，城市資本、教育、技術、人才、勞動力資源的高度發達聚集和政府重複投入城市的公共資源的疊加所產生的溢出效應，表現在資源配置的浪費成為了難以克服的城市病。公共資源投入不計經濟回報、科研成果擱置不能兌現成經濟效益的浪費與郊外的鄉村建設投入不足的現象形成鮮明對比，所產生的城鄉發展不平衡、不充分的情形普遍存在。為了減少此類情形發生，粵港澳大灣區城市群正在通過宏觀調控，研究出臺相關政策，以發展都市農業為抓手，實現城鄉發展再平衡。因此，粵港澳大灣區都市農業的發展定位應以本區域中心城市的消費需求為導向，發展生態綠色農業、觀光休閒農

^① 農業農村部：《都市農業與城郊農業的差別》，中華人民共和國農業農村部網站，<http://www.moa.gov.cn/>，2021年4月2日。

業、高科技農業；以城鄉一體化發展分工為理念，創新生產性、生活性、生態性農業服務功能；以園藝化、設施化、工廠化、智能化生產為手段，打造現代產業要素聚合的三產融合全產業鏈、城鄉融合發展的生態鏈，將城市周邊鄉村發展成為城市釋放空間的生活樂園。

二、粵港澳大灣區都市農業發展現狀與分析

粵港澳大灣區總面積約 5.6 萬平方公里，是我國經濟活力最強、開放程度最高的區域之一，在國家整體發展大局中具有重要戰略地位。2021 年人口統計結果顯示，總人口已超過 7000 萬人，2020 年灣區 GDP 總值 1.812 萬億美元，人均產值超過 25000 美元。大灣區包括香港和澳門特別行政區，廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶等珠三角 9 個城市，大都是工業化水平、城市化水平、居民消費能力和消費水平高出全國的城市。大灣區城市產業集聚度高、人口集聚度高，特別是香港和澳門，土地資源緊缺，幾乎沒有農業發展空間。粵港澳大灣區都市農業的發展空間範圍主要是珠江三角洲地區圍繞廣州、深圳、香港、澳門等國家中心城市和國際大都市的經濟 2 小時生活圈進行規劃建設。發展特色農業小鎮、教育實驗小鎮、種質保護與開發小鎮、農產品博覽小鎮、觀光農業、文旅小鎮等現代農業與食品產業集群，將農業產品實現工廠化生產、加工、配送，形成綠色循環經濟產業鏈。規劃佈局留足綠色和休閒的空間，真正實現宜居、宜業、宜遊目標。

（一）推進都市農業生產性功能建設發展現狀與分析

1. 制定政策引導，發展設施農業

為發展設施農業，加強和改進設施農業用地管理，促進現代農業健康發展，助力鄉村振興戰略實施，廣東省自然資源廳、廣東省農業農村廳聯

合印發了《關於加強和改進設施農業用地管理的通知》，按照“抓關鍵、守紅線”前提下抓放並舉、疏密結合的管理思路，嚴格保護耕地並為基層實操留出必要空間。一是明確設施農業用地範圍。設施農業用地包括農業生產中直接用於作物種植和畜禽水產養殖的設施用地、生產設施用地以及與生產直接關聯的輔助設施用地。二是確定設施農業用地規模。種植和養殖的生產設施用地規模根據農業生產需要合理確定，看護房執行“大棚房”問題專項清理整治整改標準。三是簡化設施農業用地程序。簽訂用地協議，辦理用地備案，信息上圖入庫。四是嚴守農地農用和耕地保護紅線。始終堅持農地農用，嚴守耕地保護紅線，嚴保永久基本農田，嚴格落實執法監督。廣東省自然資源廳制定出臺了《關於實施點狀供地助力鄉村產業振興的通知》，聚焦鄉村產業振興，以鄉村產業用地規劃覆蓋不到位、規模指標難落實、用地模式不靈活等問題，通過規劃、用地、供地、登記、監管全流程的制度創新，切實加強鄉村產業用地保障。

2. 大力發展特色產業，農產品生產向食品深加工商品化發展

(1) 珠三角 9 個城市特色農業專業村發展迅猛

為貫徹習近平總書記視察廣東重要講話精神，全面動員部署富民興村產業工作，以新理念新思路引領新時代“一村一品、一鎮一業”，加快推動農業產業轉型升級，推動我省鄉村振興走在全國前列。2018 年 11 月 21 日，廣東省委、省政府部署深入實施鄉村振興戰略、發展“一村一品、一鎮一業”富民興村產業的決策。2019—2021 年廣東省農業農村廳充分發揮政府在規劃引導、資源整合和示範推廣等方面的作用，每年統籌整合省級及以上財政資金約 10 億元用於“一村一品、一鎮一業”建設，每年扶持 100 個鎮、1000 個村，把“一村一品、一鎮一業”建成興村強鎮的發展工程和富裕農民的民生工程。

該工程實施 2 年多來，各城市特色農業專業村發展迅猛。以粵港澳大灣區為例，大灣區 8 市（除港澳及深圳因土地限制的原因，農業佔比很

少) 已有 322 個專業村獲“一村一品”的支持，這 322 個村農業總產值達到 149.57 億元，其中主導產業總產值 95.74 億元，各市特色村產值見圖 1。

大灣區特色村以廣州、肇慶和惠州較多，分別為 102 個、87 個和 43 個。“一村一品”的實施也促進農村特色農產品品牌的建設，以肇慶、廣州和惠州的農產品品牌數最多，分別為 64、44 和 36 個（見圖 2）。

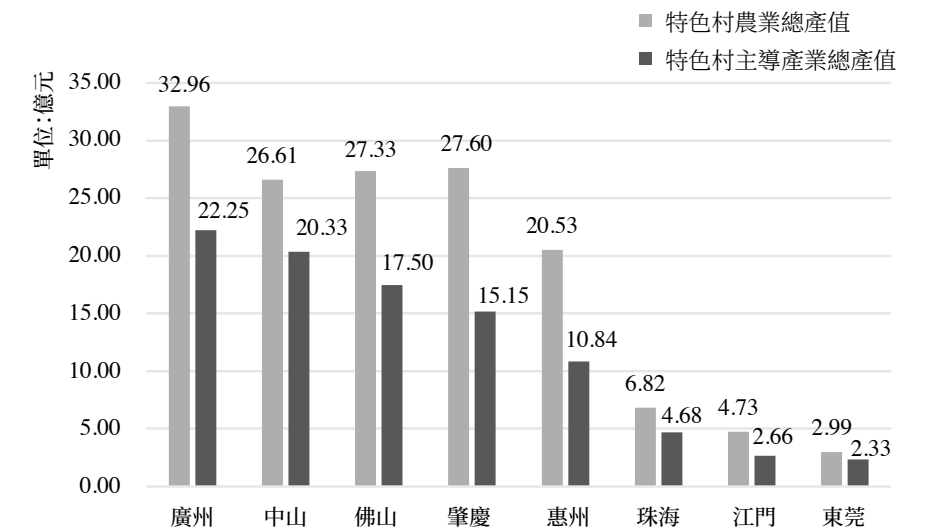


圖 1 大灣區城市特色村農業產值

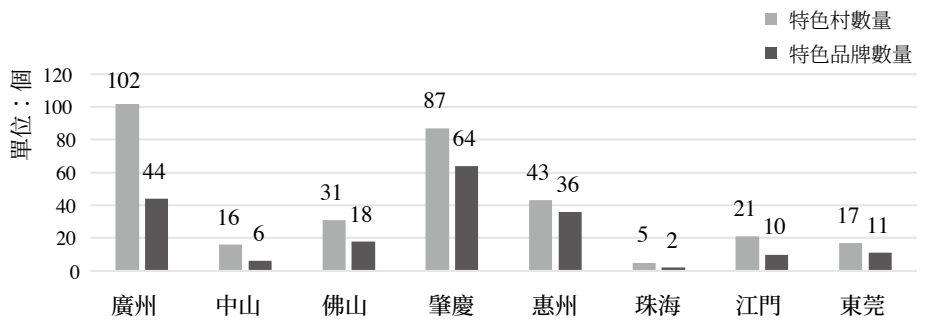


圖 2 大灣區特色村及品牌分佈

(2) 特色主導產業花色品種增加豐富了城市菜籃子

“一村一品、一鎮一業”的建設促進各地農業朝專業化、精細化和高品質發展。特色農產品提高了大灣區的菜籃子數量和質量。大灣區城市 322 條農業特色村共提供了包括蔬菜、瓜果、水產、肉蛋、花卉、糧食、藥材、茶葉、乾果及採摘果園或菜園的體驗農場等十大類。其中產值最大的分別為水產、花卉、瓜果和蔬菜，產值分別為 34.17 億元、20.02 億元、13.74 億元和 6.79 億元（見圖 3）。

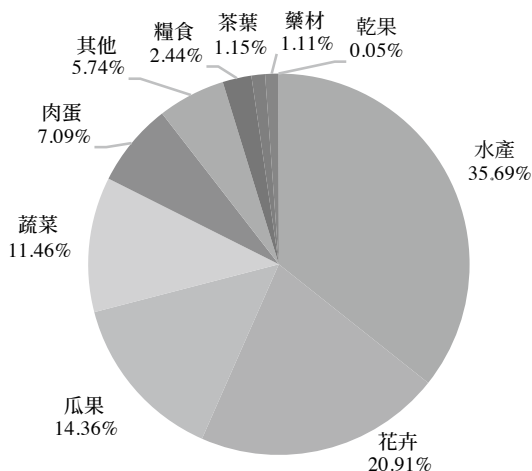


圖 3 大灣區特色村主導產業產值分佈

“一村一品、一鎮一業”的建設也顯著增加了農戶的收入。對比大灣區不同城市特色村主導產業戶均產值與村農業戶均產值（見圖 4）。通過“一村一品、一鎮一業”的建設，各特色村從事主導產業的農戶戶均產值明顯高於平均戶均產值 10% 以上。各特色村通過發展特色農業，有助於集中政策資源和定向科技扶持，發揮當地資源稟賦，形成比較優勢，打響特色農產品品牌，提高農戶的產出。

大灣區城市特色村實施主導特色農業發展，不同特色農業戶均產值差

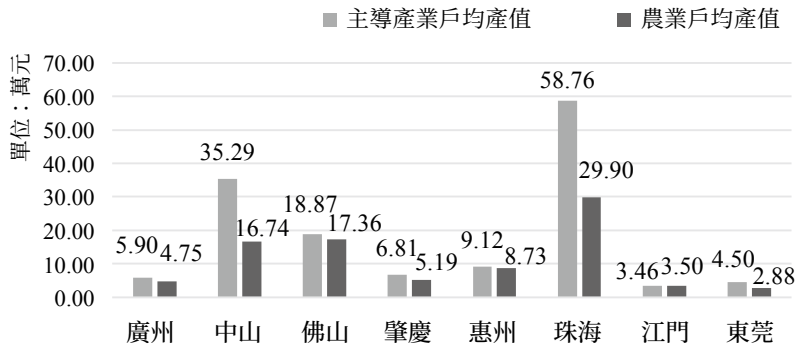


圖 4 大灣區不同城市特色村主導產業戶均產值與村農業戶均產值對比

別較大（見圖 5）。其中水產、肉蛋、其他和花卉的戶均產值明顯高於其他類型的戶均農業產值。水產和肉蛋均屬於養殖類型，集約化程度高，資本密集度顯著高於其他農業類型，其主要生產原料是飼料，涉及了其他地區的農產品二次加工和飼料工業科技引入，因此這兩種類型戶均產值最高。其他類型主要是體驗型和觀光型農場和果園，為城市居民提供休閒體驗服務；花卉的市場主要是為都市居民美化生活。這兩種農業類型相比其他類型如蔬菜、瓜果和茶葉等與大灣區城市結合更緊密，相對來說更具有競爭優勢。

（3）推進工廠化現代養豬場標準化、規模化、生態綠色循環經濟發展

廣東省堅決貫徹落實黨中央國務院的決策部署，將生豬穩產保供作為重要政治任務，嚴格落實省負總責和“菜籃子”市長負責制，全力推進各項工作落實，生豬產能加快恢復，產業素質加快提升。一是大力推進標準化、規模化、生態綠色養殖。推進畜禽養殖場升級改造，創建一批省級現代化美麗牧場、一批畜禽標準化養殖場（小區）。深入推進畜禽養殖廢棄物資源化利用，實施整縣推進項目，支持養殖場和第三方服務機構建設，提升糞污處理利用及設施裝備配套水平，促進種養結合循環發展。二是積極推進全產業鏈融合發展。積極建設一批生豬、家禽跨縣產業集群和特色產業園，

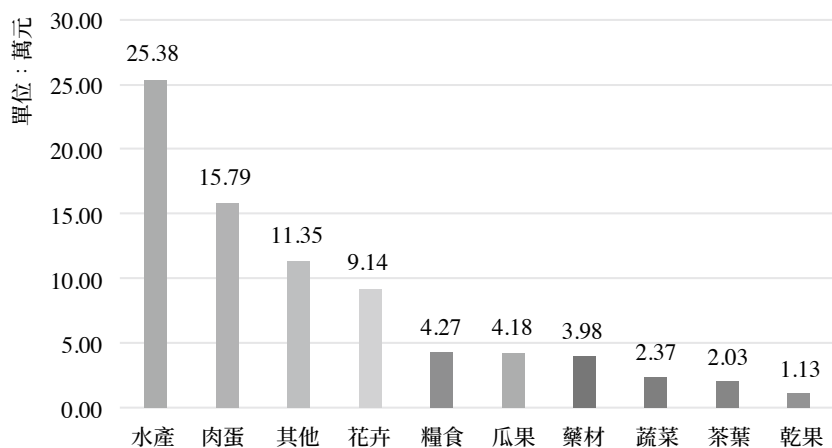


圖 5 大灣區不同農業類型戶均產值

培育畜禽種業、養殖、屠宰加工、冷鏈配送配套發展的全產業鏈項目，加快構建高質量現代產業體系，推動產業現代化、工廠化、園區化、產業化，促進全產業鏈轉型升級高質量發展。2020 年末全省存欄生豬 1767 萬頭，比上年末增長 32.5%，高於國家下達的復產目標任務。2019 年以來投入中央和省級財政資金約 27 億元，支持標準化規模養豬場建設補貼、生豬養殖貸款貼息、廢棄物資源化利用、動物疫病防控、屠宰企業升級改造等生豬產業建設。省農業供給側結構性改革基金聯合企業出資 93 億元投入生豬產業。養殖圈舍、生豬活體、土地經營權、大型養殖機械等四類抵押貸款試點全覆蓋開展。三是推進轉型升級。2018 年以來省財政投資 9.5 億元，創建 19 個畜禽產業園區。多個超十萬頭的大型樓房養豬項目陸續開工投產。在前期創建了 215 家國家級畜禽標準化示範場，2018 年以來按新標準創建了 15 家國家級畜禽標準化示範場和 42 家廣東省現代化美麗牧場，示範帶動畜牧業轉型升級。狠抓整縣推進，加快畜禽糞污資源化利用 15 個續建和新建縣項目實施進展，2020 年全省畜禽糞污綜合利用率達 88.4%，規模養殖場糞污處理設施裝備配套率 98.6%，遠高於國家考核要求。

(4) 克服疫情影響，廣東供港澳農產品保障供應

2020 年我省與香港農產品進出貿易總額 280.2 億元，同比（下同）下降 5.6%，出港額 257 億元，下降 5.7%，入境額 23.2 億元，下降 4.3%。2020 年我省與澳門農產品進出貿易總額 20.3 億元，下降 15.8%，出澳額 19.9 億元，下降 13.8%，入境額 0.4 億元，下降 61.8%。

2021 年 1 — 6 月我省供應香港農產品 16.41 億美元，下降 12.9%，供應澳門農產品 1.29 億美元，下降 12.0%。

2021 年 1 — 6 月粵港澳大灣區 9 市農產品出口量 180.94 萬噸，下降 9.4%；出口額 27.38 億美元，下降 6.9%。大灣區農產品出口量佔全省農產品出口總量的 82.0%，佔比較去年同期增長 2.4 個百分點；出口額佔全省農產品出口總額的 67.4%，佔比較去年同期增長 4.0 個百分點。出口額排名由高到低，分別為深圳、廣州、江門、中山、佛山、珠海、東莞、肇慶、惠州。

3. 珠三角地區成為大灣區都市農業建設的主要基地

(1) 廣州市全面提升大灣區都市農業功能建設發展情況

目前，廣州正在大力推進大灣區“菜籃子”工程建設，通過建設大灣區“菜籃子”工程提升粵港澳食用農產品市場有效供給水平，增強市民獲得感，助力香港、澳門保持長期繁榮穩定，同時倒逼廣州以及珠三角提升市場食用農產品供給質量標準和品質水平，從源頭大幅減少化肥農藥使用，提升生態環境水平，拉動廣州現代農業高質量發展，促進農業增效，農民增收。此外，通過開展休閒旅遊業，為大灣區提供高品質的生態和生活空間，共建大灣區優質生活圈^①。根據廣州市農業局提供的 2019 年農業概況，廣州市 2019 年農業總產值 452 億元，獲批創建 7 個省級現代農業產業園，

^① 朱名宏：《廣州藍皮書—廣州農村發展報告(2019)》，社會科學文獻出版社，2019 年。

創建省級農業公園 5 個，獲評國家級“一村一品”示範村 1 個，省級專業鎮 2 個，市級專業村 7 個。農民專業合作社發展到 1349 家，家庭農場 425 家。顯然，都市農業的供給遠遠不能滿足大灣區城市發展的需求。按照粵港澳大灣區規劃綱要的要求，發展建設的着力點應放在：建設惠州供給大灣區的高水平綠色農產品的供應基地；建設肇慶供給大灣區農產品的物聯網集散地；建設類似像華為公司松山湖科研小鎮的樣本還十分少見，城市需要將教育資源、科研資源、深加工車間轉移到郊區，將農業生產轉變生產方式。

（2）肇慶市打造粵港澳大灣區綠色農副產品集散中心發展情況

根據粵港澳大灣區規劃綱要提出在肇慶市建設粵港澳大灣區綠色農副產品集散中心的要求，肇慶市發揮其處在東融西聯的節點城市區位優勢，加強與廣州菜籃子工程、深圳農副產品供銷平臺以及賀州、柳州等大西南地區農副產品供應基地的對接合作，打通大宗農副產品物流通道和銷售渠道，搭建輻射大西南的農副產品交易平臺，打造成為粵西北、大西南以及內陸地區乃至東盟地區綠色農副產品進入粵港澳大灣區的集散中轉樞紐和交易高地。主要措施：一是建設國家南藥健康產業中心。結合廣東建設中醫藥強省的戰略，依託國家級肇慶南藥市場建設，構建功能完備、管理科學、運營規範的集南藥物流集散中心、生產調度中心、檢驗檢測中心、價格形成中心、展覽展示中心、文化傳播中心、數據管理中心、科技研發中心、金融支撐中心為一體的多功能、國際化、標準化的現代中藥材批發市場，形成具有國際影響力和市場話語權的現代南藥產業集群。二是肇慶市農業優勢特色產業提質增效，主要農產品供給能力穩步增強。糧食種植面積穩定在 290 萬畝以上，糧食總產量穩定在 110 萬噸以上，建設高標準農田 152 萬畝，優勢特色農產品有效供給的質量和效益顯著提高。農業農村產業結構持續優化，三產融合發展水平顯著提高。農產品加工值與農業總產值比達 2:1，主要農副產品加工率達到 75% 以上，特色農產品精深加工

比例達到 30% 以上，全市共培育 30 個以上省級休閒農業與鄉村旅遊示範鎮（點）。三是大力發展特色產業，2020 年統籌 10790 萬元（其中省級以上財政補助資金 6758 萬元，實施主體自籌資金 4032 萬元），扶持 75 個“一村一品、一鎮一業”專業村發展農業特色產業。在“一村一品、一鎮一業”項目發展的推動下，肇慶市已創建 4 個全國“一村一品”示範村鎮，16 個省級專業鎮，96 個省級專業村，為全市特色產業發展奠定基礎。

（3）惠州市打造粵港澳大灣區高水平綠色農產品基地發展情況

根據粵港澳大灣區規劃綱要提出惠州要打造粵港澳大灣區高水平綠色農產品基地的要求，2019 年來，惠州市累計投入中央、省、市級財政資金 9498 萬元，扶持實施“一村一品”項目 102 個，打造了一批包括蔬菜、水果、糧食、花卉、茶葉、南藥等特色農產品的綠色產業集聚地，其中獲 13 個省級專業鎮、63 個省級專業村認定，新增全國“一村一品”示範村、鎮各 1 個，15 個農產品獲評全國名特優新農產品，全市農業特色產業發展煥發新活力，富民興村產業成效逐步顯現。主要採取措施如下：

一是政企合力，挖潛打造興村產業集聚地。項目共覆蓋 3 縣 2 區 47 個鎮（街）97 個村（其中省、市定貧困村 29 個），集成打造了一批優勢特色農業集聚地，其中包括優質絲苗米專業村 7 個、蔬菜專業村 17 個、水果專業村 26 個、茶葉專業村 18 個、南藥專業村 6 個、畜禽養殖專業村 5 個、水產養殖專業村 2 個、花卉專業村 2 個，除了惠州梅菜、龍門絲苗米、龍門年桔、惠東馬鈴薯等縣域品牌外，柏塘鎮柏塘山茶、鎮隆鎮荔枝等鎮域，祖塘絲苗米、柳村山前荔枝、烏坭湖三黃鬍鬚雞、土橋梅菜、蘿崗柏塘山茶、壩仔馬鈴薯、下龍楊桃、西沖蓮藕等村域地方特色農業產業集中全面亮相，產業發展集聚和品牌效應顯現。如被評為全國“一村一品”示範鎮的博羅縣柏塘鎮柏塘山茶，累計投入省市財政資金 848 萬元，建設 5 個專業村。

二是創新機制，提升項目實施和建設效能。累計投入市級財政資金

1280 萬元，將項目實施範圍由惠東、博羅、龍門 3 個省級項目縣擴大到 3 縣 2 區（惠陽、惠城），並着力整合省、市資金發揮疊加效應，打造了博羅柏塘鎮柏塘山茶、惠城汝湖多村一品甜玉米、惠陽三和精品蘭花、惠東白盆珠橫瑤沉香等 15 個產業基礎好、優勢特色明顯、市場前景好、三產融合度高的產業示範村鎮。

三是集成推廣，整合打造綠色高效生產技術示範平臺。各縣區以“一村一品、一鎮一業”建設為依託，集成示範推廣優質、特色品種，輕簡綠色高效種養技術，先進適用設施設備，自動化機械設備、智能數字設備等，建設一批質量看得見、效益算得出的綠色生產示範基地。已實施完成建設綠色生產示範基地 44 個，示範面積 1.33 萬畝，農業生產社會化服務面積 6.61 萬畝，建設節水節肥節藥設施面積 0.26 萬畝，已申請通過綠色食品、有機農產品認證的項目村 20 個。如博羅縣石壩鎮烏坭湖村的博羅縣石壩烏坭湖思源養殖有限公司，給村裡農戶提供優質雞苗和飼料，並提供圈養技術和養殖標準指導，在養殖 120 天左右，統一收購，保障了產品的質量並最大限度降低了農戶的養雞風險。

四是產業融合，全域拓寬產業鏈條。按照一二三產融合發展和“強弱項、補短板、突出重點”要求，側重在農產品加工、農產品市場和品牌培育、農業設施建設、綠色生產技術推廣應用以及農業休閒觀光基地打造等方面加大扶持，延伸產業鏈、提升價值鏈。並與產業園、農業公園項目結合，成為龍門絲苗米、惠東馬鈴薯、惠東蔬菜、惠東岩茶、博羅南藥、博羅柏塘山茶等產業園（農業公園）建設和發展的核心基地。在已實施完成的項目中，與二產加工連接的項目 19 個，新增產品初加工 3 個，新增產品精深加工 4 個；新增產品商品化處理中心 1 個，新增冷庫容量 3074 立方米；產業功能拓展方面，與三產融合的農旅項目 8 個，結合觀光旅遊，擴大特色產業功能。如博羅縣龍華鎮柳村，以規模連片 3000 畝的荔枝標準園為基礎，通過完善基礎設施、綠色防控等升級完善園區，建設 360 平方荔枝交

易市場及 80 立方的冷庫，突破了荔枝產業的銷售瓶頸，分散的農戶抱團發展，統一種植管理、統一品牌包裝、統一銷售談價，增強了市場競爭力，效益明顯提升，還促進了荔枝釀酒深加工、觀光休閒旅遊等項目的延伸和開拓。

（二）休閒生活性功能建設發展情況與分析

休閒、旅遊和體驗是都市農業的一項重要功能。粵港澳大灣區許多城市居民在週末和節假日去城市周邊農村體驗水果採摘、農業種植和農家樂等等。這些鄉村旅遊觀光主要是兩種形式：鄉村體驗類和生態類。鄉村體驗類包括：農家樂、家庭農場、採摘果園和菜園；生態類包括：生態風光、田園風光和鄉村公園。農家樂是最主要的形式，包括農家體驗、燒烤、農莊、莊園、山莊等；家庭農場的形式包括農藝、農業科學和科技及農趣體驗；採摘果園和菜園包括草莓園、荔枝園、葡萄園和各種蔬菜採摘園等等；生態風光主要是利用城市周邊鄉村良好的生態環境，包括森林、山地、峽谷、河流、濕地、溫泉等；田園風光包括各種花海（玫瑰花、杜鵑等）、茶田、梯田、油菜花、稻田等；鄉村公園是依託鄉村自然環境，整合鄉村森林風景資源、田園景觀、農耕文化、古村古鎮、風土民俗等資源要素，通過科學的規劃設計，充分挖掘其觀光、遊覽、休閒價值，為當地居民和遊客提供休憩、康體、文娛、觀光、民俗、節慶等公共活動的生態遊憩空間。

珠海金灣水鄉田園生態遊是大灣區農業觀光休閒遊的一個範例。金灣水鄉是位於珠江出海口西側的沖積平原，土地十分肥沃，所在地三板村是一個近 200 年歷史的古村，村內河汊縱橫，小橋當路，田野、村居和魚塘交錯在一起，宛似一幅美麗的水彩畫，完美地展現了典型的嶺南水鄉風貌，自然生態與人文生態完美結合。三板村依託水鄉特點，形成規模龐大的生態養殖基地。良好的生態匯集了大量的水鳥，使三板水鄉成為觀鳥勝地。昔日的華僑農場被建設成為七彩花田花海區、蔬菜種植體驗區、水果採摘

表 2 大灣區城市鄉村休閒觀光統計

	農家樂	家庭農場	採摘園	生態風光	田園風光	鄉村公園
廣州	129	53	73	42	19	7
深圳	35	23	25	17	19	1
佛山	25	16	11	16	9	4
東莞	17	8	29	15	11	1
珠海	9	6	1	9	7	0
惠州	12	7	8	32	7	0
江門	8	4	1	24	6	0
肇慶	3	1	0	10	4	0
中山	7	11	2	7	4	0

數據來源：2018 年廣東省旅遊數據中心。

體驗區、垂釣區、農家樂區等等的融休閒、觀光、體驗和科普於一體的現代都市農業觀光休閒路線。

類似珠海金灣水鄉田園生態遊這樣的休閒觀光農業也越來越多，如廣州市從化區的紅色文化田園風光遊、東莞麻涌的水鄉美食休閒遊、肇慶的“長壽養身”賞花遊等。鄉村旅遊的發展為大灣區都市居民在節假日提供生態觀光、旅遊觀光、文化教育和科普價值。而城市居民的進入也為農村帶來大量的就業機會，已被證明是發展農村經濟的有效手段。

（三）綠色生態性功能建設發展情況

《廣東省委辦公廳、廣東省人民政府辦公廳關於建設宜居城鄉的實施意見》於 2010 年發佈後，經 3 年時間，建設了 6 條區域綠道，這 6 條綠道共同構成了珠三角綠道網，將珠三角建設成為了安居、康居、樂居，具有嶺南特色的宜居城鄉一體。目前珠三角綠道網已達到 1690 公里，連接沿線的公園、自然保護區、名勝區、歷史古跡、鄉村及其他高密度住宅區，將

以前的點狀綠色生態串聯成綠色生態帶。珠三角綠道網的建成，使得粵港澳大灣區獲得媲美倫敦“綠鏈”、美國東海岸綠道等世界級的綠色生態空間系統。

近年來，廣東省綠色食品和產業得到長足發展。目前已認證綠色食品企業超過 300 多家，認證產品超過 600 多種。每年新增綠色認證企業超過 30 家，新增綠色認證產品超過 50 種。綠色認證產品種類由傳統的蔬菜、水果、茶葉拓展到果汁、罐頭、水產品、蛋類、奶製品、酒類和肉類等，在綠色原料的基礎上深加工產品逐年增多，綠色食品產業結構逐年優化，綠色食品產業健康穩定發展。按目前發展趨勢，我省綠色食品產業生產技術、生產規模都會大幅提高，成為促進我省經濟發展的動力。

三、粵港澳大灣區都市農業發展研判

未來都市農業發展趨勢應朝着如下方向推進：

一是城鄉一體化融合漸進深入階段，城市消費者和食品工業對都市農業提供的高質量產品和服務供給依存度關係越來越緊密；

二是都市農業的經濟功能具有示範性（前店後廠）、生態性（循環經濟資源充分利用）、集散性（社會化分工訂單生產消化功能強）、娛樂性（為城裡人提供假日經濟消費）和外向型（品牌經營將深加工產品遠銷國內外）；

三是產業佈局圍繞中心城市兩小時城鄉對接生活圈規劃，形成公共資源和社會化服務體系分工的城鄉共享；

四是都市農業產業化結構給城市消費人群提供高中低不同層次的多樣性消費選擇，根據城市人不同生活工作節奏提供線上線下結合的超市配送、中央廚房、半成品加工、私人定製、訂單農業等服務。

五是都市農業依託食品工業發展深加工產品為城裡人節約時間成本和食品安全提供溯源保障；

六是農業工廠化全產業鏈按產業化分工標準化生產，解決農民土地產出率低附加值不高的困惑和解決農民工或城裡人就業問題；

七是都市農業的用工制度職業化，基本與城裡消費與用工工資綜合水平相吻合，城鄉老百姓幸福指數得到再平衡；

八是城市工業化用地向鄉村或郊區轉移，在鄉村建起研發小鎮、製造小鎮、教育小鎮、旅遊購物小鎮，特色小鎮與農業連接經營，通過交通綠化帶融合城市功能，為城市擁擠釋放空間。



IV 科技創新篇

10 粵港澳大灣區國際科技創新中心建設報告

陳夏 金凱^①

摘 要：本報告系統總結了 2020 年粵港澳大灣區國際科技創新中心建設取得的總體進展，及其建設過程中採取的強化政策創新和創新空間頂層設計部署，加快佈局建設重大戰略科技力量，大力加強核心技術攻關、孵化載體提質增效和科技成果有效轉移轉化等重要舉措，從知識創造、人才、產業、工作系統性以及協同創新體制機制五方面分析其面臨的挑戰和主要存在問題，最後從五方面提出“十四五”期間粵港澳大灣區國際科技創新中心建設成為國家創新驅動高質量發展先行者的對策建議，包括強化新發展理念、促進基礎研究與應用基礎研究率先取得突破、構築高精尖產業結構、縱深開放合作和加強相關理論探索等。

關鍵詞：國際科技創新中心 創新走廊 高質量發展

粵港澳大灣區國際科技創新中心建設在我國新發展階段具有全局性戰略地位，是推動構建新發展格局的必然選擇。2020 年，粵港澳三地堅持新發展理念、堅持高質量發展，全力推進大灣區國際科技創新中心建設，大灣區和深圳建設中國特色社會主義先行示範區的雙區驅動和疊加效應不斷

^① 陳夏，科技管理研究雜誌社副主編，研究方向：科技管理、科技出版；金凱，國際關係學博士，廣東省社會科學院國際問題研究所副研究員。

增強，國家戰略的政策效應持續釋放並放大，粵港澳協同創新取得積極進展，大灣區融入全球科技創新網絡的位勢不斷提升，持續打造我國乃至全球自主創新新高地。

一、大灣區國際科技創新中心建設總體進展

2020 年以來，粵港澳三地政府牢牢把握建設具有全球影響力國際科技創新中心的戰略定位，積極探索開展理論、制度、機制和模式等創新，大力推進大灣區國際科技創新中心建設，取得明顯成效，大灣區總體創新績效領跑全國。《全球創新指數 2020：誰為創新出資？》顯示：在世界前 100 個科技集群排名中，深圳—香港—廣州科技集群位居全球第二，並且與位列第一的東京—橫濱科技集群的差距有所縮小，在科技淨產出方面有顯著提升；在以風險投資、研發、創業及高科技生產等為衡量維度的創新高地全球經濟得分最高的前 10 個經濟體中，香港排名第一。^①

基礎研究與研發投入方面，2019 年大灣區科技經費投入全國領先。深圳全社會研發投入高達 1328.28 億元，佔深圳 GDP 的比重為 4.93%，超過發達國家水平；廣州的全社會研發投入達 677.74 億元，佔廣州 GDP 的比重為 2.87%，基礎研究佔 R&D 經費比重達 13.9%，創歷史新高，接近世界先進國家水平^②。香港的全社會研發投入達 263.33 億港元，佔香港 GDP 比重為 0.92%。^③

作為人才培養和科學研究主體的高校方面，2020 年大灣區進入 US

① Cornell University, INSEAD, and WIPO, *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* Ithaca, Fontainebleau, and Geneva, 2020.

② 廣州日報：《加快建設粵港澳大灣區國際科技創新中心》，百度百家號網站，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1692216920918419965&wfr=spider&for=pc>，2020 年 2 月 20 日。

③ 香港特別行政區政府統計處：《香港統計年刊 2020》，中國統計信息網，<http://www.tjcn.org/tjnj/32xg/39010.html>，2020 年 11 月 3 日。

News、ARWU、THE 和 QS 四大排行榜前 500 名的大學有 19 所。其中，香港擁有 5 所進入 QS 世界大學排名前 100 的大學，基礎研究優勢明顯；廣東省 18 所高校 108 個學科入圍 ESI 全球排名前 1%、10 個學科入圍前 0.1%。^①

科學研究和產業技術創新平臺方面，截至 2020 年，廣東全省建有國家實驗室 1 家和國家實驗室分支機構 2 家，國家重點實驗室 30 家，“一帶一路”聯合實驗室 1 家，粵港澳聯合實驗室 20 家，涵蓋大灣區所有產業和優勢學科領域。香港和澳門分別建有 16 家、4 家國家重點實驗室^②。總投資約 23 億元，由中科院和廣東省人民政府於 2011 年共同建設的中國（東莞）散裂中子源已通過國家驗收並投入運營，這是世界第四臺、我國首臺脈衝式散裂中子源，也是大灣區首個重大科學基礎實施，彌補了我國在脈衝中子應用領域的空白，同時對我國探索材料科學、生命科學、新能源等領域前沿科學問題，攻克產業關鍵核心技術，解決“卡脖子”問題具有重要意義。^③這類平臺的建設與應用，不但是大灣區科技創新發展的過程，從多方面強力推進創新，同時還是人才成長的“搖籃”，許多優秀的青年科研人才和技術工程人才脫穎而出。此外，廣東全省建有國家技術創新中心 3 家，國家臨床醫學研究中心 3 家，國家工程實驗室 15 家，國家工程技術研究中心 23 家，國家—地方聯合工程研究中心 45 家，國家認定企業技術中心 87 家。^④

① 廣東省科學技術廳：《廣東省科學技術廳關於省政協十二屆四次會議第 20210383 號提案答覆的函》，廣東省科學技術廳網站，http://gdstc.gd.gov.cn/zwgk_n/jyta/content/post_3323485.html，2021 年 6 月 14 日。

② 科塔學術：《香港 16 家和澳門 4 家國家重點實驗室名單（2020 年）》，科塔學術公眾號，<https://www.sciping.com/34701.html>，2020 年 7 月 12 日。

③ 林世爵：《小粒子成就大世界 大裝置驅動大未來——專訪中國科學院高能物理研究所東莞研究部副主任金大鵬》，《廣東科技》2021 年第 30 卷第 7 期，第 20—23 頁。

④ 廣東省統計局、國家統計局廣東調查總隊：《2020 年廣東省國民經濟和社會發展統計公報》，廣東統計信息網，http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_3232254.html，2021 年 3 月 1 日。

公共衛生領域創新平臺方面，截至 2020 年，廣東省已備案高等級衛生安全 P3 實驗室 8 家、P2 實驗室 1653 家、P1 實驗室 639 家，建有國家臨床醫學研究中心 3 家、省級臨床醫學研究中心 15 家。戰略定位為面向國家呼吸疾病研究的重大需求，瞄準國際呼吸疾病領域臨床與基礎研究的前沿的廣州呼吸健康研究院，是國內唯一同時擁有國家呼吸醫學中心、呼吸疾病國家重點實驗室和國家臨床研究中心的創新平臺，在 2020 年抗擊新冠疫情阻擊戰中創出 8 個全國首次：首次在湖北以外省份發現新冠肺炎病例；首次報告疫情集聚性特徵；首次報告疫情人傳人特徵；首例除湖北以外的新冠病毒全基因測序；首次報告無症狀感染者；首次報告可能由氣溶膠引起傳播的疫情；首次報告病例出院後核酸檢測復陽現象；首次報告境外輸入關聯本地病例。^①

孵化育成平臺方面，大灣區“眾創空間—孵化器—加速器—科技園”全孵化鏈條體系不斷健全完善。2019 年，廣東省創業孵化載體內創業團隊和企業帶動就業總人數超過 56 萬人，其中吸納應屆畢業大學生就業人數達 6.6 萬人，大學生創業率達 3%。^② 截至 2020 年，廣東全省共建孵化載體 2022 家，在孵企業 3.2 萬家，累計帶動創業就業 56.7 萬人，其中科技企業孵化器 1036 家、眾創空間 986 家，均覆蓋全省各地市和國家級高新區；建設有國家級大學科技園 3 家、省級大學科技園 8 家。香港有 1 家國家級孵化器，澳門有 2 家國家備案眾創空間。^③

高新技術產業和戰略性新興產業方面，2020 年，廣東全省規模以上工

① 陳嵐、林世爵：《弘揚“南山風格” 打造高水平科研與臨床轉化平臺——專訪廣州呼吸健康研究院副院長鄭勁平》，《廣東科技》2021 年第 30 卷第 7 期，第 29—33 頁。

② 銳科技：《劃重點！〈中國創業孵化發展報告 2020〉乾貨來了！》，騰訊網，<https://new.qq.com/rain/a/20201027A05WVF00>，2020 年 10 月 27 日。

③ 南方 Plus：《南方會客廳 | 打造“科技王牌軍”，廣東這麼幹！省科技廳廳長龔國平解讀》，廣東省科學技術廳網站，http://gdsc.gd.gov.cn/kjzx_n/mtjj/content/post_3185286.html，2021 年 1 月 26 日。

業企業建立研發機構比例達 43%，主營業務收入 5 億元以上工業企業研發機構實現全覆蓋，先進製造業、高技術製造業、裝備製造業增加值分別比 2019 年增長 3.4%、1.1%、1.8%；擁有高新技術企業超 5.3 萬家、科技型中小企業超 2.8 萬家，均居全國首位，高新技術產品產值達 7.8 萬億元，比 2019 年增長 3.6%；共有 8.66 萬家企業獲得專利授權 52.57 萬件，其中 1.2 萬家企業獲得發明專利授權 5.90 萬件。^① 2019 年，大灣區入圍世界 500 強企業數量達到 20 家，2009 — 2019 年間增長了 4 倍，其中香港 7 家、深圳 7 家、廣州 3 家、佛山 2 家、珠海 1 家^②；入圍《蘇州高新區·2020 胡潤全球獨角獸榜》企業 33 家，其中深圳 20 家、廣州 8 家、香港 5 家，主要分佈在人工智能 / 機器人、區塊鏈、金融科技、新能源汽車、新零售、生物科技和物流服務行業，比入圍《2019 胡潤全球獨角獸榜》增加了 3 家^③。2019 年，廣東全省 23 家省級以上高新區以佔全省 0.7% 的土地面積創造了全省 15.9% 的 GDP、35.3% 的營業收入、30.4% 的工業增加值，建有國家創新型產業集群 14 個，產業國際競爭力日益增強。^④

知識產權創造方面，大灣區近 10 年的發明專利數保持高速增長。截至 2019 年，大灣區發明專利總量達 1060378 件，分別是東京灣區的 2.38 倍、舊金山灣區的 5.72 倍、紐約灣區的 8.16 倍；PCT 專利總量達 27815 件，僅次於東京灣區位列第二，約佔我國 PCT 專利總量的 47.15%。^⑤ 其中，

① 廣東省統計局、國家統計局廣東調查總隊：《2020 年廣東省國民經濟和社會發展統計公報》，廣東統計信息網，http://stats.gd.gov.cn/tjgb/content/post_3232254.html，2021 年 3 月 1 日。

② 財富中文網：《2020 年〈財富〉世界 500 強排行榜》，財富網站，http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2020-08/10/content_372148.htm，2020 年 8 月 10 日。

③ 蘇州高新區：《蘇州高新區·2020 胡潤全球獨角獸榜》，創澤智能機器人，http://www.chuangze.cn/third_1.asp?txtid=2193，2020 年 8 月 4 日。

④ 南方 Plus：《南方會客廳 | 打造“科技王牌軍”，廣東這麼幹！省科技廳廳長龔國平解讀》，廣東省科學技術廳網站，http://gdsc.gd.gov.cn/kjzx_n/mtjj/content/post_3185286.html，2021 年 1 月 26 日。

⑤ 谷雨 DataNews：《〈粵港澳大灣區協同創新發展報告(2020)〉正式發佈》，中國網，http://gba.china.com.cn/2020-11/19/content_41364810.htm，2020 年 11 月 19 日。

專利授權數量最多的是深圳、廣州、東莞、香港和佛山，分別為 26100 件、12222 件、8006 件、7300 件、4582 件。^①

二、大灣區國際科技創新中心建設重要舉措

面對內外各種挑戰，粵港澳三地深入落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃綱要》），牢牢以國際科技創新中心建設為綱，積極融入國家創新體系，共同努力將大灣區打造成全球科技創新高地和新興產業重要策源地。

第一，強化政策創新，探索實施一系列全國首創且具有開放性、普惠性的政策舉措，營造一流創新生態。從“港人港稅”“澳人澳稅”到跨境撥付財政科研資金，再到逐步擴大的“互聯互通”資本市場，一系列影響粵港澳三地聯動創新的體制機制障礙不斷被破除。率先啟動建設粵港澳聯合實驗室，主要分佈在新材料、先進製造、生物醫藥、環境科技等重點領域，瞄準世界科技前沿，匯聚粵港澳創新資源、創新科研合作模式。截至 2020 年，兩批共 20 家粵港澳聯合實驗室無論在人才建設、科研合作還是體制機制探索都初見成效，為大灣區建設發展提供關鍵性支撐，特別是粵港澳呼吸系統傳染病聯合實驗室、粵港新發傳染病聯合實驗室等 5 家聯合實驗室在新冠疫情防控科技攻關中的科技抗疫表現突出，在病毒溯源、治療藥物、快速檢測及公共支撐服務上作出了積極貢獻。^② 首次實現廣東省財政科技資金從政府部門直接過境，支持港澳高校和科研機構參與廣東省財政科技計劃，三地同時發佈聯合資助計劃指南，直接跨境撥付資金超過 1700

① 數據來源於廣東省知識產權公共信息綜合服務平臺(<https://www.gpic.gd.cn/#/>)和《香港統計年刊 2020》(<http://www.tjcn.org/tjnj/32xg/39010.html>) 公佈信息，經整理統計得到。

② 廣東省科學技術廳：《粵港澳聯合實驗室建設工作座談會在廣州召開》，廣東省科學技術廳網站，http://gdstc.gd.gov.cn/zwgk_n/zwtdt/content/post_3136532.html，2020 年 11 月 26 日。

萬元，包括廣東省自然科學基金和省內聯合基金的香港 37 項、澳門 8 項牽頭項目，支持金額近 2 億元的粵港科技創新聯合資助計劃、粵澳聯合創新資助計劃累計支持項目 188 個。^① 2019 — 2020 年，支持粵港澳研究團隊項目 12 項，共有香港大學等 7 家香港機構參與，廣東省級財政經費投入 3000 萬元。^② 在廣州南沙、深圳前海、珠海橫琴等重大合作平臺新註冊港資企業 1.3 萬家、澳資企業 3280 家。^③ 持續推動重大科學基礎設施、實驗動物平臺、科普基地向港澳開放，已實現國家超算廣州中心南沙分中心、珠海分中心與香港科技園和澳門開通網絡專線，以及東莞散裂中子源向港澳開放。探索創新券改革新模式，率先採取全國使用、廣東兌付以及提供網購服務模式，吸引包括港澳服務機構在內的省外服務機構為廣東企業服務。

第二，加強創新空間格局頂層設計部署，以深圳河套、珠海橫琴為結合點，以廣深港、廣珠澳為主骨架的大灣區創新佈局加快形成。2020 年 7 月，《廣東省推進“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設行動方案（2020 — 2022 年）》正式發佈，豐富了科技創新走廊建設的內涵並賦予其更加重大的意義。截至 2020 年，大灣區建設的重點實驗室均位於“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊區域內；國際量子研究院、金磚國家未來網絡研究院中國分院等機構紛紛落戶河套深港科技創新合作區，實質推進和落地項目達 138 個^④；澳門以澳門大學、澳門科技大學等為依託建設的 4

① 南方 Plus：《南方會客廳 | 打造“科技王牌軍”，廣東這麼幹！省科技廳廳長龔國平解讀》，廣東省科學技術廳網站，http://gdsc.gd.gov.cn/kjzx_n/mtjj/content/post_3185286.html，2021 年 1 月 26 日。

② 廣東省科學技術廳：《廣東省科學技術廳關於省政協十二屆四次會議第 20211020 號提案答覆的函》，廣東省科學技術廳網站，http://gdsc.gd.gov.cn/zwgk_n/jyta/content/post_3341375.html，2021 年 7 月 7 日。

③ 周強、洪澤華、胡拿雲：《創新走廊崛起粵港澳大灣區》，廣東省科學技術廳網站，http://gdsc.gd.gov.cn/kjzx_n/gdkj_n/content/post_3239134.html，2021 年 3 月 10 日。

④ 周強、洪澤華、胡拿雲：《創新走廊崛起粵港澳大灣區》，廣東省科學技術廳網站，http://gdsc.gd.gov.cn/kjzx_n/gdkj_n/content/post_3239134.html，2021 年 3 月 10 日。

家國家重點實驗室在珠海橫琴設立分部，在中醫藥、芯片、智慧城市和物聯網、太空科學與深空探測等領域加強創新合作^①，總投資約 20 億元的橫琴先進智能計算平臺已完成一期建設，算力達 116 億億次 / 秒，實現跨境光纖互聯、資源共享。

第三，強化科技創新源頭供給，加快佈局建設重大戰略科技力量，推動建立國際最高標準，形成全球科技創新資源集聚地和原創性科技成果發源地。面向國家發展重大戰略需求，以大灣區國際科技創新中心建設為牽引，積極爭取國家支持集中佈局建設世界一流的重大科技基礎設施集群，基於前期在中國散裂中子源、超算中心、中微子實驗室等大科學裝置建設工作中積累的經驗，聚焦信息、生命、材料、海洋、能源等重點學科領域有序佈局建設一批重大基礎設施；積極主動承接國家重大戰略任務，圍繞國家重大區域戰略佈局推動大灣區新興產業國家技術創新中心、國家新型顯示技術創新中心、國家第三代半導體技術創新中心等綜合類、領域類國家技術創新中心佈局大灣區，打造國家技術創新體系的戰略節點。

第四，大力加強核心技術攻關，推進產業科技賦能，因地制宜探索差異化的創新發展路徑。支持企業設立研發機構、建設創新平臺，在全面落實國家關於企業研發費用稅前加計扣除 75% 的基礎上，鼓勵有條件的地級以上市對科技型中小企業增按 25% 研發費用稅前加計扣除標準給予獎補，提升企業技術研發能力。深入實施省重點領域研發計劃，積極探索關鍵核心技術攻關新型舉國體制的“廣東路徑”，圍繞保障產業鏈安全和破解“卡脖子”難題，圍繞新一代電子信息、數字經濟等九大重點領域搶先佈局量子通信、芯片軟件和計算、5G、區塊鏈、人工智能、新材料等一批項目，推

^①《澳門高校國家重點實驗室分部落戶橫琴 實現跨境光纖互聯、資源共享》，廣東省人民政府網站，http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/gdjyqsjs/gx/content/post_2722582.html，2019 年 12 月 19 日。

動部分關鍵核心技術及產品迅速打破國外技術壟斷及禁運局面。^①

第五，堅持“高精尖缺”導向培引匯聚人才，推動孵化載體提質增效，加強國際和區域科技創新合作，共謀創新發展。建立和完善企業成長鏈，形成全國領先的孵化育成體系；通過泛珠三角區域孵化聯盟，促進粵港澳三地創新創業資源進一步對接和深度融合。2020年6月，廣東省與香港、澳門特區政府分別共建首批10家粵港青創基地和3家粵澳青創基地，已入駐香港、澳門青年創業團隊518個、234個，分別吸納香港、澳門創業就業人員921人、252人，同時已建成廣州粵港澳（國際）青年創新工場、橫琴澳門青年創業谷、前海深港青年夢工廠等50多個港澳青年創新創業平臺。^②

第六，持續推進產學研深度融合、科技與金融結合，打造知識產權高地，大力推動科技成果有效轉移轉化。廣東全國首創的“三部兩院一省”產學研結合大格局一直是全省科技工作的重點和亮點，截至2020年6月，全國已有超過100所知名高校，近100所中科院、央企的科研院所與大灣區內企業合作開展產學研活動，涵蓋了電子信息、新材料、新能源、生物醫藥、裝備製造、資源環境等新興產業領域。^③ 加快建設珠三角國家科技成果轉移轉化示範區，2020年制定出臺《廣東省科技計劃項目監督規定》，建立高校成果轉化的容錯機制，鼓勵高等院校、科研機構開展職務科技成果權屬改革試點。佈局實施《國家產教融合建設試點實施方案》，分別成立研究生聯合培養佛山基地、東莞基地、中山基地，認定省聯合培養研究生示範點近500個，至2020年有效促成校企協同解決技術難題超過3000多

① 廣東省科學技術廳：《廣東省科學技術廳關於省政協十二屆四次會議第20210383號提案答覆的函》，廣東省科學技術廳網站，http://gdstc.gd.gov.cn/zwgk_n/jyta/content/post_3323485.html，2021年6月14日。

② 《“粵港澳科技合作論壇”舉行助三地青年了解廣東科創政策》，中國新聞網，<https://www.chinanews.com/ga/2020/09-24/9299227.shtml>，2020年9月24日。

③ 《廣東省科學技術廳關於廣東省第十三屆人大三次會議第1339號代表建議答覆的函》，廣東省科學技術廳網站，http://gdstc.gd.gov.cn/zwgk_n/jyta/content/post_3031131.html，2020年6月30日。

項，已立項建設涵蓋各專業學科的省級大學生校外實踐教學基地 954 個，通過校地協同、協調產學合作、應用研究及轉化，為學生實踐教學提供更多優質平臺。

三、大灣區國際科技創新中心建設面臨的主要問題與挑戰

進入新的發展時期，結合國內外科技競爭形勢的新變化，大灣區國際科技創新中心進一步高質量高標準地建設面臨較大的挑戰；同時，與國內外先進創新區域相比還存在不小差距，建設推進存在一些瓶頸和薄弱環節。

第一，知識創造能力有待增強，基礎研究水平仍然偏低；大科學裝置溢出效應待發揮空間較大，相關平臺和基礎設施仍需進一步健全完善。從國際上看，與世界三大灣區比較，粵港澳大灣區內世界級基礎性、前瞻性研究平臺還較為欠缺。如舊金山灣區內 73 所大學中擁有以斯坦福大學、加州大學伯克利分校為代表的 5 所高水平研究型大學和 5 個國家級研究實驗室，是其創新體系的核心組成部分；2018 年舊金山灣區研發投入強度為 6.10%，遠高於粵港澳大灣區的 2.70%，也高於粵港澳大灣區內研發投入強度最高的深圳市（4.34%），每萬人口 PCT 國際專利受理數量為 21.85 件，更是遠高於大灣區的 3.18 件。^① 相比之下，大灣區內在國際上享有盛譽的一流大學、高水平科研院所和知名實驗室的數量總體偏少，同時三地高校的創新合作還不足。大灣區主要專利的量效比（即專利施引數與專利數比值）偏低（見表 1），專利質量不夠高，基礎研究和前沿研究的能力及水平與世界其他三大灣區差距較大。

^① 《帶你解鎖〈2020 粵港澳大灣區與舊金山灣區人才流動趨勢白皮書〉》，展動力人才集團公眾號，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671701731404141679&wfr=spider&for=pc>，2020 年 7 月 9 日。

表 1 2015 — 2019 年世界四大灣區主要專利數量和專利質量對比

灣區名稱	發明專利			PCT 專利		
	專利數 / 件	施引數 / 次	施引數佔比	專利數 / 件	施引數 / 次	施引數佔比
粵港澳大灣區	1287618	967495	0.75%	106424	35714	0.34%
紐約灣區	203602	326599	1.60%	42564	48488	1.14%
舊金山灣區	282201	827291	2.93%	35142	42690	1.21%
東京灣區	709583	638263	0.90%	154173	112687	0.78%

註：專利施引量佔專利量比例越高表明專利質量越高，比值小於 1 表明有部分專利未被引用。

資料來源：谷雨 DataNews：《〈粵港澳大灣區協同創新發展報告（2020）〉正式發佈》，中國網，http://gba.china.com.cn/2020-11/19/content_41364810.htm，2020 年 11 月 19 日。

從國內來看，《中國基礎研究競爭力報告 2020》顯示，2019 年，廣東省在全國省域基礎研究競爭力指數綜合排名中位於第三（指數值為 2.7676），處於全國第二梯隊，基礎研究競爭力遠遠落後於處於第一梯隊的北京市（4.8909），也落後於同為第二梯隊的江蘇省（2.9671）。^① 另外，2020 年國內擁有四大綜合性國家科學中心，而長三角區域內兩個綜合性國家科學中心所在的上海和安徽合肥擁有 12 個國家大科學裝置，如上海張江光子大科學裝置群是長三角地區集聚程度最高的大科學裝置集群，其中包括上海光源、國家蛋白質中心、硬軟 X 射線自由電子激光等以加速器光源為主力的設施，大灣區城市與北京、上海、合肥等已形成大科學裝置集群的城市相比差距明顯。^②

第二，人才規模發展迅速但空間分佈不均衡，高端創新人才及人才國際化程度不足；高校與產業發展的互動性不強，對科技創新的支撐性不夠。

① 《〈中國基礎研究競爭力報告 2020〉發佈，6 圖表速覽報告核心結論》，科學出版社公眾號，https://www.sohu.com/a/437751493_410558，2020 年 12 月 12 日。

② 程曉舫、唐磊、夏依林：《大科學裝置共建共享及其對區域一體化的影響——以長三角為例》，《科技管理研究》2020 年第 40 卷第 22 期，第 26—31 頁。

近年來，粵港澳大灣區人才年輕化特徵明顯，但與之相關的是人才從業年限普遍不長。香港擁有 5 所世界排名前 100 名高校，基礎研究優勢明顯，但據 2020 年全球創新指數報告，香港每百萬人口的研究員數目為 4026.5 位左右，在發達經濟體組別中表現弱勢，與韓國相比更是相差近一倍；香港教資會數據顯示，2019/2020 學年的公立院校研究院研究課程（即學術型研究生），非本地生人數為 6864 人，佔總學生人數 82%，依此推算，本地學術研究生只有不足 1400 人。^①

第三，科技創新與產業結合不夠緊密，缺少具有全球競爭力的創新產業集群。大灣區內企業整體科技創新能力不強，如華為、中興等龍頭骨幹企業屈指可數，且輻射帶動作用不夠強，真正擁有全球主導權和全球競爭力、影響力的科技創新產業集群偏少，大量中小型科技企業缺乏核心技術，處於價值鏈的中低端，企業抗風險能力偏弱。數據顯示，全球企業研發投入排名 1000 強中，舊金山灣區有 85 家，粵港澳大灣區只有 2 家；大灣區擁有自主核心技術的製造業企業不足 10%，高檔數控機床、高檔裝備儀器關關鍵零部件及檢測設備 95% 依賴進口。^②

第四，區域協同創新發展模式和機制需持續完善，總體建設推進工作的系統性與協同性需進一步加強。從發展階段來看，目前世界上其他三大灣區基本上已處於創新引領發展階段，而大灣區內相當一部分城市土地和人口等資源錯配，發展不充分、不均衡，仍處於要素與投資拉動階段。對標硅谷等全球知名創新區域，大灣區在空間佈局、區域協同、合作深度等方面仍有較大差距，廣深港澳科技創新走廊建設雖然已具備一定基礎，但

① 《東方財經》雜誌官方賬號：《打造國際創科中心，香港有多難》，百度百家號網站，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703958374116223169&wfr=spider&for=pc>，2021 年 6 月 30 日。

② 《加快粵港澳大灣區國際科技創新中心建設 充分發揮“雙區驅動效應”》，廣東政協網站，http://www.gdszx.gov.cn/zxhy/qthy/2020/dhfy/smfy/202001/t20200120_518503.htm，2020 年 1 月 10 日。

創新發展的溢出效能、輻射帶動作用都有待進一步加強，仍需持續探索更多新模式、新路徑。

第五，各類創新資源跨境流動還不夠便利，協同創新的體制機制仍存在較多制約。大灣區內產品、人員、資金、信息、技術等各種創新要素跨區域流動仍在不同程度上存在各種障礙；科研儀器設備和生物樣品跨境購買使用通關效率不高，有待進一步銜接；三地城市之間人才通關、工作簽證配額配給和專業資格互認等仍有限制，彼此之間“錢包”無法通用，信息獲取和相互交流通道不足等。此外，大灣區不僅服務本地，也服務全國、全球，在規則、規制、管理、標準等方面與全球高標準服務規範相銜接需要三地保持良好溝通與協調、行動保持同步，通過體制機制做大事，制度創新先行的理念和全方位開放、合作共贏、平等相處的意識仍有待進一步增強。

四、大灣區國際科技創新中心建設的展望與對策建議

進入“十四五”發展新時期，大灣區國際科技創新中心建設要堅持科技創新與制度創新雙輪驅動，進一步提升科技創新增長極水平，為大灣區高質量發展注入新動能，爭取成為國家創新驅動高質量發展的先行者，成為新時代我國實現“彎道超車”的主陣地。

第一，強化新發展理念，增強政策定力，優化創新生態，加速推進國際科技創新中心建設。科學把握競爭態勢，積極應對挑戰、牢牢把握機遇，從高質量創新結構與水平等角度進一步釐清大灣區國際科技創新中心建設方向和路徑，加強頂層設計。圍繞科技創新全鏈條發力，政策制度創新為首，先行先試更具突破性和創新性的政策，通過體制機制改革解決創新鏈條“斷裂”的問題，營造與國際接軌的制度環境和良好的科技創新氛圍，最大可能地發揮大灣區城市在創新科技領域的優勢。構建多層次協調合作機

制，減少制度障礙和壁壘，實施差異化戰略錯位發展。以廣深港澳科技創新走廊為核心支撐，抓住重中之重，強化基礎研究和關鍵核心技術攻關，推動資源共享和要素流動，加強知識產權保護與維權服務，優化金融資源配置，加速成果轉化，構建開放式區域創新生態系統，快速應用和迭代升級，通過科技創新推動形成新技術、新產品、新業態、新模式。可先行依託有限獨特空間，如廣東自貿試驗區、落馬洲河套區、橫琴新區等，在小範圍內做“壓力測試”，進而基於實踐探索可大範圍推廣示範的可行模式。同時應注重均衡發展，利用大灣區發展機遇帶動粵東西北甚至更為廣闊的經濟腹地的快速發展。

第二，強化基礎研究，狠抓原始創新，促進基礎研究與應用基礎研究率先取得突破。我國面臨的很多“卡脖子”技術問題，究其根本，基礎理論研究跟不上是關鍵，要通過重大科技問題的帶動使基礎研究和應用研究相互促進。大灣區不但要保持技術創新活躍度領先優勢，還要進一步爭創頂尖科學研究新優勢。持續加大基礎研究投入，擴大資金來源，除了國家財政要加大投入力度，還要注重引導鼓勵企業、金融機構和社會等多方力量的多渠道投入，形成持續穩定投入機制，並對開展基礎研究有成效的機構、企業等組織給予必要的政策支持，形成區域內經濟與科技一體化的良性互動和循環。進一步推動聯合港澳共同組建一批聯合實驗室和高水平的高校院所等創新平臺。從學科交叉性尋求突破，立足國際科技創新中心建設目標，結合“一帶一路”倡議，加快推進重大科學裝置在大灣區內的佈局和建設運營，助力整合與利用內外高端資源，通過大科學裝置的網絡效應和集聚效應為大灣區發展提供源源不斷的動力。在當前國家基礎研究佈局重組優化階段，大灣區建設大科學裝置要加強合理佈局與重點發展，在頂層設計上完善共建、共管、共享體制機制，服務戰略大局，在實施主體上激發政府、企業、高校科研院所及支撐服務機構的活力並形成有效合力，促進區域經濟效益與科技效益齊頭並進，為大灣區國際科技創新中心建設發揮

更大作用。^①

第三，面向經濟主戰場，圍繞實體經濟提質增效部署創新鏈，構築高精尖產業結構。深化粵港澳研發合作，實施大灣區重大科技研發專項、新型研發機構能力提升計劃，加快推進產業公共技術服務平臺建設，通過共建合作平臺、共創科技走廊等路徑建立起體現區域最高水平的攻堅克難機轉转移制。充分重視企業這一科技創新主體，注重核心企業和獨角獸企業的培育與引進，以科技為第一動力，不斷提升企業技術創新能力及其經濟運行活力和效益，提升供給質量與水平，促進需求結構升級，助力提升產業綜合競爭力。促進產業與科技金融深度融合。提前佈局重大關鍵技術、工藝和關鍵核心零部件專利，以產業化為導向形成一批關鍵技術專利組合，以技術的群體性突破和協同配合支撐引領具有國際競爭力的產業和產業集群發展。加快推進珠三角國家科技成果轉移轉化示範區建設，促進科技成果有效轉移轉化。

第四，厚植創新創業沃土，縱深開放合作，打造國際人才新高地。創新之道，關鍵在人才。依託大科學裝置、省實驗室、高水平研發平臺和重大項目聚集一批高端人才、領軍人物和高水平創新團隊，培養造就一批頂尖創新人才。應進一步擴大高等教育規模，尤其是擴大高水平大學規模，並合理優化高等教育空間佈局；深化粵港澳高等教育合作，着重發揮香港高水平高校作用，探索建設國際化大學城園區，促進三地高校共同培育一批具有國際視野的優秀科技人才和複合型專業人才。繼續發揚“大膽闖、大膽試”的改革精神，完善人才協同發展的推進機制、定期會商機制，拓展溝通聯繫渠道，打通人才流動壁壘，充分利用“一國兩制”優勢吸引海外專業人才。針對國際化人才不足，探索建立大灣區“人才飛地”和人才保稅

^① 程曉舫、唐磊、夏依林：《大科學裝置共建共享及其對區域一體化的影響——以長三角為例》，《科技管理研究》2020年第40卷第22期，第26—31頁。

區，進一步積極推進粵港澳執業資格認可，全面推進“人才優粵卡”制度實施等；加快推進粵港澳大灣區（廣東）人才港和港澳青年創新創業基地建設，吸引港澳青年來粵創業、港澳高校科技成果來粵轉移轉化。加快推動創新創業升級，打造創新創業特色載體，構築“人才池”，保證創新活力源源不斷。整合優化大灣區內地各市的人才政策體系，根據區域實踐制定有針對性的招才政策，重點評估現有的人才政策落實情況和人才感知度和滿意度。

第五，推動高端智庫建設，加強相關理論探索，保證創新體系的先進性和健全度。發達國家幾百年走過的發展歷程和我國的發展歷程都表明，科技創新是推動社會變革、經濟發展的重要動力，創新發展始終是未來推動高質量發展的重要抓手。科技創新與經濟高質量發展之間的聯繫是一個複雜的過程，但目前學術界較少有關於科技創新對經濟高質量發展的作用機制與內在規律的研究。推動圍繞“大灣區高質量發展”“大灣區科技創新與高質量發展”等主題的智庫建設，針對與大灣區高質量發展相關的科技創新議題打造高端、新型、特色智庫，為大灣區高質量綜合性創新政策供給、提升現代化治理能力提供支撐。

11 粵港澳大灣區科技成果轉化機制創新報告

郭萬達 廖令鵬^①

摘 要：粵港澳大灣區是科技創新成果的轉化高地。近年來，大灣區科技成果轉化的激勵機制、要素市場化機制、載體平臺運行機制、產學研協同合作機制等日益健全和完善，成效日益顯現。但也存在高校科技成果轉移轉化率不高、體量小，區域協同和樞紐型平臺效應不彰，技術轉移機構服務能力不強，高層次技術經紀缺乏等問題，與大灣區建設全球影響力的國際科技創新中心，建設珠三角國家科技成果轉移轉化示範區的目標還有較大差距，且任重道遠。建設粵港澳國際科技創新中心，要在深化雙區建設的背景下，按照《國家技術轉移體系建設方案》的要求，進一步創新科技成果轉化機制，推動大灣區建設成為具有國際競爭力的科技成果轉化基地。

關鍵詞：科技成果 轉移轉化 機制創新

科技成果轉化是實施創新驅動戰略和推動經濟高質量增長的重要支撐。習近平總書記強調，要創新科技成果轉化機制，發揮企業主體作用和政府統籌作用，促進資金、技術、應用、市場等要素對接，努力解決基礎

^① 郭萬達，經濟學博士，中國（深圳）綜合開發研究院常務副院長、研究員，全國港澳研究會副會長，研究方向：經濟學、城市化及港澳問題；廖令鵬，中國（深圳）綜合開發研究院智庫辦公室黨辦主任，《開放導報》編輯部副主任，研究方向：特區經濟與科技創新。

研究“最先一公里”和成果轉化、市場應用“最後一公里”有機銜接問題，打通產學研創新鏈、價值鏈。^① 粵港澳大灣區打造具有全球影響力的國際科技創新中心，建設科技和產業創新的高地，科技成果轉化是其中的關鍵環節，要積極推動科技成果轉化機制創新，暢通轉化鏈條，提升轉化效率，快速形成現實生產力，打造成為全國領先的國家科技成果轉移轉化示範區。

一、當前我國科技成果轉化機制的主要問題及國際經驗借鑒

近年來，在國家和各地方陸續出臺的政策措施引導和推動下，高校院所積極開展科技成果轉化工作，但在激勵機制、評價機制、管理體制、供需機制、動力機制等科技成果轉化機制方面尚存在一些問題，影響轉化的質量和水平。

一是激勵機制不健全，轉化動力不足。儘管近年來國家和地方政府出臺相關政策措施，加大高校院所對轉化科技成果的獎勵，但《中國科技成果轉化 2019 年度報告（高等院校與科研院所篇）》顯示，高校院所成果轉化的考核評價和激勵機制不健全，成果轉化納入考核體系權重過低，導致科研及成果轉化人員動力不足，積極性不高。^② 二是供需對接機制不通暢，影響轉化率。歐美等發達國家的科技成果轉化率約為 80%，而中國不足 30%，其中真正實現產業化的不足 5%。英國科學學創始人貝爾納認為，由於缺乏緊密通暢的溝通協調機制，基礎研究、技術創新與其實際應用存在巨大時間差，形成資源錯配或者不經濟，影響了科技成果轉化和產業化。^③ 我國許多學者研究也發現，需求導向的偏差影響科技成果轉化，那些以市場需求為

① 習近平：《國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題》，《求是》2020 年第 21 期，第 9 頁。

② 中國科技評估與成果管理研究會等編著：《中國科技成果轉化年度報告 2019（高等院校與科研院所篇）》，科學技術文獻出版社，2020 年。

③ 徐治立、趙若璽：《貝爾納科技成果產業化思想探析》，《科學管理研究》2017 年 6 月第 3 期，第 7—9 頁。

主，特別是結合企業需求所形成的科技成果，轉化率高，轉化速度快。三是專利保護和發展機制不協調，阻礙成果轉化。專利是科技成果重要載體，成果轉化需要專利保護，專利保護能夠促進成果轉化。然而有學者研究認為專利數量和科技貢獻率沒有特別顯著的正相關，專利數量多並不意味着實際增長大。^①我國高校院所授權發明專利差不多佔一半，但成功轉化的數量少。企業的專利更是市場競爭的一種戰略手段，用以轉化為實際產品的通常是那些為數不多的核心和基礎性專利。另外，由於專利過度申請，互補性專利日益增加，專利壁壘日益抬高，造成科技成果轉化過程中不斷面臨專利掣肘。四是要素耦合機制不協同，影響轉化能力和效率。科技成果轉化是一個系統性的工程，需要多種要素有機協同，形成合力。孫彥明實證研究認為機制不健全、不協同會影響轉化績效，要通過一系列要素耦合提升科技成果轉化績效和產業化水平，包括主體耦合、環境耦合、管理耦合等。^②單麗曼、李銀平等研究認為我國科技成果轉化整體效率偏低的原因，既有技術需求、市場需求和金融需求不足的原因，還與產學研的合作模式有很大關係，不同類型的科技成果需要選擇不同的產學研合作模式。專業化機構和複合型人才的能力也是提升科技成果轉化效率的重要因素。^③

歐美等發達國家的技術成果轉移轉化機制經過長期發展和完善，形成一些先進的模式和經驗，值得我們借鑒。一是推動制度創新，建立完善的轉化法制保障。歐美科技發達的國家都十分重視技術轉移法律法規的建設，並將其作為提高國家競爭力的重要戰略組成部分。如美國形成覆蓋技術轉化全鏈條的政策法規體系，政府高度重視通過立法促進創新成果轉化，先後出臺了

① 陳雁、張海豐：《專利保護強度與發展中國家的技術創新：理論、歷史與邏輯》，《管理學刊》2018年8月第4期，第11—12頁。

② 孫彥明：《中國科技成果產業化要素耦合作用機理及對策研究》，博士學位論文，吉林大學，2019年，第129—130頁。

③ 李銀平：《產學研合作模式與科技成果轉化績效的關係研究》，碩士學位論文，西安理工大學，2019年，第77—78頁；單麗曼：《中國技術轉移效率研究》，博士學位論文，北京交通大學，2018年，第111—112頁。

包括《拜杜法案》《聯邦技術轉移法》《技術轉讓商業化法》《美國發明家保護法令》《技術轉移商業化法案》等一攬子法案，極大地激發了高等院校和科研機構轉化科技成果。二是建立多元化的專業機構和平臺，創新運行管理機制。美國的斯坦福大學技術許可辦公室、美國國家技術轉移中心等都是非常出名的科技成果轉移轉化平臺，運行管理機制各有特色。德國既有國家成立的非盈利機構德國技術轉移中心，也有完全市場化運作的盈利性轉移機構史太白技術轉移中心，還有高校、科研機構成立的技术轉移中心。英國劍橋大學將技術轉移辦公室、大學創業基金和劍橋創業者中心集成為一個知識產權產業化的孵化器。三是創新轉化模式，構建轉化動力機制。美國形成了產學研結合的成功範例“硅谷模式”。以色列的高校和科研院所均設立了商業化的技術轉移公司，通過專利技術許可、創建衍生企業、與企業簽訂委託研發合同等方式轉化科技成果，技術轉移公司設立董事會和專門工作團隊，工作人員需具備科學技術和商業管理的複合型背景。斯坦福大學技術許可辦公室將專利營銷放在工作首位，工作人員均為技術經理，形成以技術為主的轉化模式。

二、大灣區科技成果轉化機制的發展現狀

大灣區是科技創新成果的轉化高地。近年來，大灣區促進科技成果轉化政策環境持續改善，珠三角國家科技成果轉移轉化示範區建設有序推進，以華南技術轉移中心、國家技術轉移南方中心為樞紐的技術交易體系逐步發展，科技金融、孵化育成等成果轉化支撐體系日趨強大，科技成果轉化成效日益顯現。2019年大灣區內地9市技術合同共33430項，成交金額達2268億元，技術交易額857億元。^①

^① 數據源自廣東省科技廳編制的《廣東科技數據動態統計》2020年第6期。

（一）科技成果轉化的激勵機制不斷完善

近年來，粵港澳大灣區重點從制度創新入手，在職務科技成果處置、收益分配等方面做出了突破探索，形成有利於科技成果轉化的激勵機制。2017 年，廣東省人民政府出臺《促進科技成果轉化條例》，形成省級層面的科技成果轉化法規。2019 年 1 月，廣東省人民政府印發《關於進一步促進科技創新若干政策措施的通知》，鼓勵高校設立的資產管理公司轉化高校科技成果，並增加了收益和股權激勵的自主審批權，提出將試點開展科技成果權屬改革，提高引進培育技術經紀人或獎勵機構人員績效支出。2019 年 9 月，廣東省人民政府修訂《自主創新促進條例》，再次強化了科技成果轉化的產權激勵，明確“高等學校和科學技術研究開發機構採取科技成果折股、知識產權入股、科技成果收益分成、股權獎勵、股權出售、股票期權等方式對科學技術人員和經營管理人員進行激勵”。2020 年 5 月，廣東省財政廳印發《關於進一步加大授權力度促進科技成果轉化的通知》，對省級研究開發機構、高等院校的科技成果轉化加大了授權力度，簡化了管理程序。

大灣區各城市也圍繞科技成果轉化產權和收益權制定相關政策，激勵水平均高於國家有關政策所規定的水平。廣州先後出臺《促進科技成果轉化實施辦法》《高校、科研院所科技成果使用、處置和收益權改革實施辦法》等，規定高校、科研院所科技成果轉移轉化收益獎勵的比例不低於 70%。2020 年 8 月，深圳修訂《深圳經濟特區科技創新條例》，對科技成果轉化收益分配進一步創新，將對科技人員的激勵由“先轉化後獎勵”調整為“先賦權後轉化”。另外，還規定高等院校、科研機構科技成果完成人或者團隊持有的份額不低於 70%，長期使用權的許可使用期限不少於 10 年。珠海出臺《關於加強科技成果轉化和產業化的若干政策措施》，提出用於獎勵重要科研人員和團隊的收益比例不低於 80%，領先全國水平。

大灣區各城市深化知識產權保護、流通與合作機制，強化成果保護力

度，擴大成果轉化來源。香港於 2019 年 12 月實施專利新制度，引入原授專利制度，為專利申請人在香港尋求標準專利保護提供另一途徑。廣州、深圳等地積極構建“全類別、全鏈條、多渠道、多主體”的知識產權保護和運用體系，大灣區先後獲批中國（深圳）（廣州）（佛山）（珠海）知識產權保護中心。粵港澳三地加大知識產權區域間流通與合作，促進科技成果轉化要素流通。2019 年，由廣東省知識產權局、深圳市人民政府、深圳市知識產權局、廣東省戰略知識產權研究院等機構和企業，聯合發起了粵港澳大灣區知識產權保護服務平臺，共同保護三地的創新成果。大灣區跨城市專利合作緊密，協同創新程度高。港深是大灣區內合作最緊密的兩大創新城市，2019 年兩地跨城市專利合作率達 46.68‰；其次是澳珠，達 12.55‰；廣深、廣佛、深莞分別為 6.59‰、6.89‰和 4.54‰。^① 除了專利合作，大灣區的技術成果流通和交易也很活躍，比如 2019 年上半年時香港高校在深圳轉化成果及技術服務就超過 300 項。深圳輸出到大灣區的技術合同 1207 項，合同成交額 74.5 億元，佔深圳技術合同成交總額的 10.57%。^②

（二）科技成果轉化的要素市場化機制不斷健全

大灣區以需求為導向，推進建設科技成果轉化的要素市場化機制，完善服務體系，構建科技成果轉化良好生態。

一是技術交易市場不斷完善。華南產權交易中心、廣州知識產權交易中心、深圳聯合產權交易所、廣州國際技術交易服務中心、珠海橫琴國際知識產權交易中心等技術交易服務的影響力不斷提升，已成為大灣區促進科技成果轉移轉化的重要橋樑。深圳證券交易所還設立了知識產權和科技

① 數據源自廣州日報數據和數字化研究院編制的《粵港澳大灣區協同創新發展報告(2020)》。

② 深圳市科技創新委員會編制：《深圳市技術轉移及服務機構發展研究報告(2019 年度)》，深圳市科技創新委員會官網，http://stic.sz.gov.cn/xxgk/gzyw/content/post_7381154.html，2020 年 11 月 3 日。

成果產權交易平臺，開展科技成果轉化以及知識產權、科技成果產權和股權交易。

二是科技成果信息擴散和推廣對接機制發揮重要作用。通過線上線下相結合、大數據與智慧服務相結合的方式，大灣區舉辦的中國國際高新技術成果交易會、中國深圳創新創業大賽、廣州（大灣區）高校院所科技成果轉移轉化精準對接會、2020 中國創新創業成果交易會、中國（深圳）國際技術轉移大會、中國（東莞）國際科技合作週暨科研機構創新成果交易會、廣東高校科技成果轉化路演大賽等一系列常設性會展會議和賽事，為科技成果供需雙方搭建了高效便捷的信息對接平臺，為大灣區科技成果產業化注入了動力和活力。其中，深圳每年舉辦的中國國際高新技術成果交易會均設置了科技成果轉移轉化的相關板塊。廣州（大灣區）高校院所科技成果轉移轉化精準對接會截至 2020 年 5 月舉辦了 23 場，發佈項目超過 2000 項，參加路演對接的項目 150 餘項，參加對接的企業、機構超過 1000 家次。中國深圳創新創業大賽舉辦了 11 屆，已成為深圳促進技術轉移及成果產業化的重要平臺，截至 2019 年底已累計吸引 2.97 萬個項目參賽。科技成果轉移轉化線上服務平臺碩果纍纍，“華轉網”率先開啟科技服務電商時代，截至 2020 年 10 月，整合集聚科技成果等創新要素 3.3 萬餘項。^① 廣東省“粵創粵新”重大科技成果轉化數據庫運行效果顯著。廣州市建立的科技成果轉化數據庫，匯集科技成果 1.16 餘萬項，設立 20 多家技術合同服務點，提供專業化技術交易合同服務。^② 國家專利技術（深圳）展示交易中心線上平臺 2019 年共計展出 1500 項以上專利技術產品，累計發佈預交易專利信息 1.73 餘萬項。

① 數據源自華轉網，<https://www.sctcc.cn/#/>，2020 年 10 月 20 日。

② 《大灣區大力推動科技成果轉移轉化 努力實現科技成果“一站式”轉化》，《廣州日報》2019 年 10 月 8 日，第 2 版。

三是科技成果轉移轉化專業人才隊伍不斷壯大。2019年廣東省已建立一支2000餘人的技術轉移人才隊伍。截至2020年上半年，深圳技術轉移機構從業人員共計4175人，並通過建立技術轉移專員培訓體系，加快培育技術轉移專員。2019年，佛山印發《佛山市技術經紀特派員工作方案》，提出將在全市培育500名技術經紀人。截至2020年11月，累計200人獲聘正式上崗，派駐到有需要的企業、高校院所等單位，從事包括技術需求調研、溝通對接並提供技術支持渠道、促成技術成果轉化等工作。佛山還支持企業定製高校科技特派員為其轉化技術成果，並向科技特派員單位支付“懸賞金”。國家技術轉移人才培養基地東莞松山湖基地開展的首期技術經紀（經理人）專業培訓班，120餘名技術經紀結業，主要來自大灣區各個城市。

四是科技金融支持科技成果轉化成效明顯。大灣區進一步完善投入機制，推進科技金融結合，形成財政資金與社會資本相結合的多元化投入格局。總規模達10億元的國家科技成果轉化引導基金廣東子基金——廣東國民凱得科技創業投資企業（有限合夥）運作良好。廣州市設立的總規模50億元的廣州市科技成果產業化引導基金，通過母基金的方式與社會資本發起設立子基金，引導社會資本投向科技成果轉化項目和科技產業領域。廣州市政府通過南方海洋科學與工程省實驗室向香港科技大學撥付香港分部2019年建設經費和港澳科研開放基金3800萬元，實現廣州市科研資金首次成功跨境撥付。香港創新科技基金、教資會給全港大學的知識轉移、技術成果轉化的撥款額2019年合計1.1億港元。^①深圳是亞太地區領先的金融科技中心，擁有完整的金融科技生態體系，擁有一批金融科技龍頭企業和金融科技系統性重要基礎設施，2020年啟動了“深港澳金融科技師”專才計劃，成立了深港澳金融科技聯盟，已有銀行、證券、創投、高科技

^① 數據源自團結香港基金編制的《搭建技術轉移大橋 構築科研創新基地》，團結香港基金網站，<https://www.ourhkfoundation.org.hk/>，2020年10月15日。

企業等成員單位 300 餘家，為大灣區科技成果轉化和產業化提供了堅實的金融支撐。佛山市於 2020 年 9 月啟動了對高校科技成果轉化專項資助，包括對專家庫、科技成果轉化孵化基地、轉化工作站、中試平臺、產學研項目等設立 10 萬—100 萬元不等的資助。大灣區各城市大力推動包括融資、信貸、抵押、擔保、證券化等在內的知識產權金融發展，創新知識產權投融资模式，知識產權質押融資的“中山模式”已在全國複製推廣。

（三）科技成果轉化載體和平臺不斷提升

一是技術轉移服務平臺。截至 2020 年 9 月，廣州共有國家級技術轉移服務機構 12 家，國家創新驛站 1 個，省科技服務業百強企業（機構）58 家。^① 截至 2019 年，深圳市累計培育國家技術轉移示範機構 13 家，市級備案技術轉移機構 59 家。^② 生產力促進中心是技術轉移和成果轉化服務體系的中堅力量。大灣區已初步形成上下聯動、協同合作的逐漸完善的生產力促進服務體系，廣州、深圳、香港等地的生產力促進中心（局）、技術轉移中心發揮政府引導作用，提供中試服務、技術解決方案、科技成果與知識產權交易、技術諮詢與技術經紀等服務，成為科技成果資源整合和交易服務的重要平臺。僅深圳市龍崗區技術轉移促進中心 2019 年就已整合科技成果資源超過 30 萬項，簽約技術交易合同 600 多項。

二是科技成果轉移轉化載體加快發展。自 2018 年正式啟動建設珠三角國家科技成果轉移轉化示範區以來，大灣區以廣州、深圳為雙引擎，依託廣深港港澳科技創新走廊，加快建設和發展技術轉移轉化基地。華南技術轉

① 《廣州市科學技術局關於政協十三屆廣州市委員會第四次會議第 4042 號提案答覆的函》，廣州市科學技術局官網，2020 年 11 月 10 日。

② 深圳市科技創新委員會：《深圳市技術轉移及服務機構發展研究報告（2019 年度）》，深圳市科技創新委員會官網，http://stic.sz.gov.cn/xxgk/gzyw/content/post_7381154.html，2020 年 11 月 3 日。

移中心、國家技術轉移南方中心、東莞市國際高技術轉移中心等區域綜合型樞紐平臺效應初步顯現。2020 年 4 月，珠三角國家科技成果轉移轉化示範區第一個示範基地落戶佛山高新區，推動佛山產業轉型升級和新興產業發展。佛山市廣東高校科技成果轉化中心成效顯著，2019 年收集高校成果上萬項，促成投融資落地項目 10 項。大灣區大部分高校也設立了科技成果轉移轉化機構，其中中山大學、華南理工大學、華南農業大學入選首批高校科技成果轉化和技術轉移基地。港澳的高校和科研機構通過設立分支科研機構、孵化轉化機構、新型科研機構等方式，促進創新技術在大灣區轉移轉化，如香港科技大學在松山湖建立國際機器人產業基地、在南沙籌建廣州校區、與南方科技大學共建深港微電子學院。珠海橫琴建立的粵港澳大灣區中醫藥科研成果轉化基地，匯聚了澳門大學、澳門科技大學、暨南大學、廣州中醫藥大學等高校的科技成果進行孵化轉化，該基地目前進入加快發展階段。此外，前海深港青年夢工廠持續推動大灣區及國際上的創新技術進行轉移孵化，邁入新的臺階，截至 2020 年一季度累計孵化創業團隊 446 家，其中港澳臺及國際團隊 227 家。

三是孵化器、眾創空間能效不斷增強，中試熟化平臺加快建設。截至 2019 年，大灣區內 9 市建立有孵化器近 900 家，眾創空間達 860 家。^① 這些平臺對於科技成果轉化各種要素的流通和配置起着強大的推動作用，極大地促進科技成果轉化和產學研網絡聯繫。與此同時，各地加快建設中試熟化平臺這一科技成果轉化的重要載體。大灣區製造基礎雄厚，配套完善，中試熟化平臺建設具有優勢條件。廣州市已建立了超過 70 多家中試平臺（基地），涵蓋新一代信息技術、生物醫學、人工智能、海洋工程、新材料、新能源智能汽車及其他等領域。

① 數據源自廣東省科技廳編制的《廣東科技數據動態統計》2020 年第 6 期。

(四) 科技成果轉化的產學研協同機制不斷創新

大灣區形成了以市場為主，企業為核心，產學研協同的科技成果轉移轉化協同機制。

一是新型研發機構主導科技成果轉化。大灣區是新型研發機構的集聚地，技術轉移和轉化是新型研發機構的重要任務。截至 2019 年，廣東省通過省級評審的新型研發機構達近 300 家，其中，九成機構集中在珠三角地區，包括清華大學珠三角研究院、中科院深圳先進技術研究院、中科院空天信息研究院粵港澳大灣區研究院、華南理工大學東莞研究院、鵬城實驗室等，他們採用現代化科技創新管理模式和市場化運行機制，將產學研用、創新創業與孵化育成相結合，大力推動科技成果轉化。典型的如中科院深圳先進技術研究院構建了“基礎研究 + 行業聯盟 + 技術合同服務 + 企業育成”的機制，科技成果轉移轉化成效突出。截至 2019 年累計轉移轉化的專利數超過 300 個；與華為、中興、創維、騰訊等知名企業簽訂工業委託開發及成果轉化合同逾 700 個，合作開展產學研項目申報超過 800 個；育成企業總計 968 家，參股公司 263 家。^① 深圳清華大學研究院探索產學研深度融合的科技創新孵化體系建設。截至 2019 年，累計孵化企業 2500 多家，培養上市公司 22 家；在大灣區成立了清華信息港、力合佛山科技園、力合惠州創新基地、東莞創新中心等一批創新中心及孵化基地；創立北美（硅谷）、英國、德國、以色列等 7 個海外中心，在國際技術轉移領域進行有益探索。^②

二是以高校主導的科技成果轉化。高校在基礎研究、專利研發、人才方面具有優勢，是我國科技成果轉化的核心力量。大灣區的高校形成了形式多樣、特色各異、合作互補的科技成果轉移轉化機制。華南理工大學形

①《運行結構》，中科院深圳先進技術研究院官網，<http://www.siat.cas.cn/cyh2016/yxjg2016/>，2020 年 11 月 9 日。

②《院情簡介》，深圳清華大學研究院官網，<https://www.tsinghua-sz.org/about>，2020 年 11 月 9 日。

成了以廣州為創新源頭、沿粵港澳大灣區重點城市佈局的“五院一園”協同創新體系，在東莞、珠海、中山、廣州等地分別建立現代產業技術研究院或產業園區，已將 1000 多項專利成功轉化。華南理工大學與南洋理工大學等單位共建的中新國際聯合研究院依託中新廣州知識城，形成“高校 + 衍生公司 + 科技園區”的一站式科技成果轉移轉化模式。香港部分高校將前沿科技成果向內地轉移轉化，形成“香港高校基礎研發和孵化 + 內地創立衍生公司 + 大灣區協同產業化”模式。香港中文大學教授湯曉鷗以創始人身份創辦商湯科技，將其掌握的人臉識別技術進行轉化。2020 年整體估值超 113 億美元，是全球估值最高的 AI 初創公司之一。香港科技大學不斷投資老師和學生研發的科技成果項目，促進成果轉化，成功孵化了固高科技、李群自動化、大疆創新、逸動科技等科技公司。香港的大學還以“團隊化”的方式在大灣區建立孵化器和產業基地、產業園。如香港科技大學教授李澤湘藉助 2014 年在松山湖建立國際機器人產業基地，累計孵化超過 80 家創業企業，2020 年基地升級為國際機器人產業園。

三是多方混合模式進行科技成果轉移轉化。實施主體包括政府、高校院所、企業、產業園等，“雙創”基地和聯盟是典型代表。如 2019 年順德區政府建立的港澳青年創新創業（佛山順德）基地與香港科技大學—博智林聯合研究院兩大機構在順德博智林機器人實驗中心揭牌，形成綜合優勢較強的“政府 + 企業家 + 科學家 + 順德製造”的科創成果轉化應用新模式。2019 年，廣州市成立產學研技術創新聯盟超過 160 多家，成員單位超過 2000 家，開展重大技術攻關超過 500 項，進行成果產業化 400 多項。^① 中科院深圳先進技術研究院牽頭組建了深圳機器人、低成本健康、北斗、海洋產業聯盟，集聚 200 餘家企事業單位，將科技成果溢出到有關行業和企業。

^① 《大灣區大力推動科技成果轉移轉化 努力實現科技成果“一站式”轉化》，《廣州日報》2019 年 10 月 8 日，第 2 版。

三、大灣區科技成果轉化的問題和挑戰

(一) 高校的科技成果轉化率不高，轉化體量小

粵港澳大灣區有 160 多所高校，涵蓋了中山大學、南方科技大學等學術研究型高校，還有大批應用研究型、應用技術型以及應用技能型高校。隨着廣東開展“高水平大學”建設、深圳加快研究型大學建設，大灣區高校規模也將快速躍升。但在科技成果轉化方面，大灣區高校與國內外其他發達區域的大學相比還有很大的差距。根據《中國科技成果轉化 2019 年度報告（高等院校與科研院所篇）》數據，2018 年以轉讓、許可、作價投資 3 種方式轉化科技成果合同金額前 10 名的高校，沒有一家大灣區的高校；以技術轉讓（包括轉讓、許可、作價投資）、技術開發、技術諮詢、技術服務方式轉移轉化科技成果合同金額前 10 名的高校，僅有華南理工大學一家。即使是基礎研究水平全球領先的香港高校，在技術轉移轉化和產業化方面也很薄弱。^①

(二) 科技成果轉化區域協同和樞紐型平臺效應不彰

隨着一大批基礎研究和應用基礎研究平臺、重大科技基礎設施的加快建設，大灣區科技成果轉化的機遇與緊迫感不斷增強。但大灣區科技成果轉化的區域協同、要素市場化流動水平還需要加快提升，如知識產權跨區域合作運營、科技成果轉化數據共享方面存在區域化、部門化現象，雖然有互聯網、雲平臺支持，但轉化鏈條上的線下合作仍然很鬆散。香港與內

^① 2019 年，香港本港每所大學僅有 10 — 29 家衍生公司正在經營，而劍橋大學及牛津大學分別有 109 家、145 家。同年麻省理工學院和斯坦福大學分別衍生了 24 — 25 家全新的公司。2019 年，香港所有大學從知識產權所得的收入僅為 1 億港元，遠遠落後於哈佛大學的 7.6 億港元和牛津大學的近 8 億港元。2018 年，香港大學從知識產權所得的收入僅佔研究開支的 0.26%，而劍橋大學和牛津大學 2019 年相關佔比分別為 5.69%、15.22%。（資料源自團結香港基金編制的《搭建技術轉移大橋 構築科研創新基地》，團結香港基金網站，<https://www.ourhkfoundation.org.hk/>，2020 年 10 月 15 日。）

地之間的協同合作有待提升，僅僅依靠香港高校在內地的合作辦學機構，無法最大限度地協同香港的科技創新。此外，樞紐型平臺效應還未能充分顯現出來，華南技術轉移中心、國家技術轉移南方中心等區域綜合型樞紐平臺形成了一定的效應，但與大灣區科技成果轉化高地、珠三角國家科技成果轉移轉化示範區這一定位還有差距，影響力、輻射能力、綜合服務能力有待提升。

（三）專業化技術轉移機構和人才服務能力有待提升

技術轉移機構方面，大灣區科技服務業發達，科技服務機構眾多，但專業化、社會化的“大而強”的技術轉移機構很少，大多僅是提供簡單的信息交換和交易對接，很少有機構能夠提供專業化的發明評估、質量管理、市場分析、商業推廣、交易估值、談判簽約等系列服務，難以實現科技成果要素資源有效整合，也難以形成良性循環局面。專業人才方面，相比美國、以色列等國的高校科技成果轉化團隊多是擁有博士學位、MBA 學位的複合型人才，近幾年大灣區雖然加大了技術經紀職業培訓，但仍無法滿足產業和企業的實際需求，特別是大灣區科創水平全國領先，前沿科技不斷湧現，對技術經紀的專業能力和綜合服務水平提出了更高的要求。

四、創新科技成果轉化機制，推動大灣區建設成為具有國際競爭力的科技成果轉化基地

大灣區科技成果轉化的制度已經比較完善，新型研發機構的成果轉移轉化模式日趨成熟，科技金融支持也很暢通高效。在“十四五”及更長時間內，要在雙循環新格局背景下，按照《國家技術轉移體系建設方案》中提到的“到 2025 年，結構合理、功能完善、體制健全、運行高效的國家技術轉移體系全面建成，科技成果的擴散、流動、共享、應用更加順暢”總體要

求，結合深化粵港澳大灣區及深圳先行示範區建設、深圳綜合改革試點，加快落實科技成果轉化制度，突破轉化的瓶頸和難題，推進珠三角國家科技成果轉移轉化示範區建設邁向更高水平。

（一）推動科技成果轉移轉化政策的落地實施

大灣區各城市都制定了比較完善的關於科技成果使用權、處置權和收益權的改革制度和相關方案，以及國有科研機構科技成果轉化權屬改革，在全國處於領先水平。要進一步切實推動落地實施，簡化程序，分配清晰，獎勵到位，掃除實際工作中的“絆腳石”，防止政策執行發生偏差或者出現科技成果轉化鏈條中的淤點，影響科研人員和轉移轉化人員的積極性。針對跨部門多人協作和多階段長週期研發的成果，科研過程中可採取先將項目權益以類似“期權”的方式按照智力貢獻或工作情況進行量化，作為內部分配的依據，解決轉化過程中普遍存在的賦權難、權屬分離難、獎勵發放難等痛點。

（二）開拓創新高校科技成果轉化合作機制

積極的激勵制度之外，還要創新運行機制促進高校形成高質量的轉移轉化成果。一是加快健全科技成果轉化考核評估體系。探索高校科技成果轉化績效考核評估制度，將轉化績效納入年度考核評估體系當中，並適當提高權重。二是鼓勵教師脫產創業並為其轉化科研成果提供支持。如借鑒海外創新型院校做法，允許高校研究人員靈活性地利用各種節假日進行與技術轉移相關的活動，同時建立相應的考核機制。三是鼓勵高校技術轉移辦公室建立更加開放、服務水平更高的合作機制。比如建立高校技術轉移聯盟，推動知識共享、信息共享、資源共享、利益共享，匯聚優勢力量為重大技術成果轉化研究提供一攬子解決方案，舉辦專業學術研討、成果概念展覽以及有關路演。高校技術轉移辦公室既要把高校的科技成果“輸出

去”，也要把社會資源“引進來”，加強與中小型科技企業、行業協會（聯盟）、專業園區的溝通和對接，暢通供需合作機制。^① 四是探索“快速轉化”機制，按科技成果熟化程度、轉化難易程度、企業實際需求，將科技成果分類實施轉化，採用一頁紙許可協議、標準化股權交易許可等快速轉化機制，研發標準化模塊，簡化談判、許可合同等商務流程。

（三）構建具有全球影響力綜合服務平臺

一是着眼全球科技大變革，依託粵港澳大灣區廣深港澳創新走廊、綜合性國家科學中心建設，利用大數據、雲平臺、區塊鏈等數字技術整合科技成果轉化資源，打造一站式科技成果轉化綜合服務平臺。二是建立轉化信息披露機制，利用新技術加大知識產權保護力度，形成粵港澳大灣區知識產權保護與合作“一張網、一平臺”。三是針對香港高校科研水平高、知識產權豐富、轉化績效不彰的情況，支持大灣區內地與香港高校通過制度性安排，建立科技成果轉化更緊密的對接合作機制。

（四）壯大高層次技術經理人團隊

一是引進和培養具有科技戰略眼光、科技知識儲備，又懂政策法規、商務談判、企業管理、產業運作的複合型職業技術經理人隊伍，引進具有科技成果轉化相關資質的外國專業技術人才。二是提高科研人員收益分配，同時提高技術經理人的傭金收費標準和獎補比例，制定明確可行的分配標準。三是高校院所在不增加編制的情況下引進高素質的職業技術經理人，或根據轉化情況不定期地駐場企業家和駐場導師等，協助師生和科研人員實施成果轉化。四是創新校企合作機制，探索高校院所向中小型科技企業

① 郭萬達、廖令鵬：《以綜合授權改革推動科技成果轉化》，《深圳特區報》2021年2月2日。

派駐科技人員的工作機制。試行在粵港澳大灣區內的大學、高職院校開設科技成果轉化的相關專業或實踐課程，支持校企共建人才培養中心。

（五）大力發展一批高端服務機構

一是加快發展一批綜合性的市場化服務機構，同時分類支持一批知識產權服務機構、科技成果交易評估機構、概念論證中心、中試基地、檢驗檢測等機構向專業化方向發展。二是鼓勵高校院所、政府及其他公共部門將掌握的科技成果信息向社會上信譽強、資質好、發展勢頭好的專業機構定向開放，探索利益共享機制與公平競爭機制。三是對於促成專利在大灣區成功轉化，形成較大商業價值和社會價值的服務機構，給予專門的獎勵，比如將主要完成人列入高層次人才序列、設立頒發“粵港澳大灣區技術轉移獎”等。

參考文獻

習近平：《國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題》，《求是》2020年第21期。

中國科技評估與成果管理研究會等編著：《中國科技成果轉化年度報告2019（高等院校與科研院所篇）》，科學技術文獻出版社，2020年。

徐治立、趙若璽：《貝爾納科技成果產業化思想探析》，《科學管理研究》2017年第3期。

陳雁、張海豐：《專利保護強度與發展中國家的技術創新：理論、歷史與邏輯》，《管理學刊》2018年第4期。

孫彥明：《中國科技成果產業化要素耦合作用機理及對策研究》，博士學位論文，吉林大學，2019年。

李銀平：《產學研合作模式與科技成果轉化績效的關係研究》，碩士學位論文，西安理工大學，2019年。

單麗曼：《中國技術轉移效率研究》，博士學位論文，北京交通大學，2018年。

郭萬達、廖令鵬：《以綜合授權改革推動科技成果轉化》，《深圳特區報》2021年2月2日。

廣東省科技廳編制：《廣東科技數據動態統計》2020年第6期。

廣州日報數據和數字化研究院編制：《粵港澳大灣區協同創新發展報告（2020）》。

深圳市科技創新委員會編制：《深圳市技術轉移及服務機構發展研究報告（2019年度）》。

團結香港基金編制：《搭建技術轉移大橋 構築科研創新基地》，<https://www.ourhkfoundation.org.hk/>。

《大灣區大力推動科技成果轉移轉化 努力實現科技成果“一站式”轉化》，《廣州日報》2019年10月8日。

《廣州市科學技術局關於政協十三屆廣州市委員會第四次會議第4042號提案答覆的函》，廣州市科學技術局官網。

12 粵港澳大灣區國際科技交流合作新平臺建設報告 ——廣州中新知識城建設態勢分析

李耀堯^①

摘 要：作為粵港澳大灣區國際科技交流合作新平臺，廣州知識城牢牢堅持知識創造定位，打造世界知識城、灣區創新源、國際人才港、幸福生態區；堅持“企業先行、政府推動、市場運作”的國際科技合作交流模式，10 年發展成效十分顯著。儘管知識城在建設發展中取得了一定成績，但是對照知識城設計的高標準要求，還存在許多困難和問題，包括：政策優勢弱化、土地資源緊缺、產城融合緩慢等。廣州知識城將致力制度與政策創新、產業建設創新、知識科技創新、智慧城市創新，全力打造粵港澳大灣區知識創造與國際科技交流合作新平臺新空間。

關鍵詞：創新驅動 科技合作 知識創造

廣州知識城是知識經濟和創新發展時代一個重大發展平臺，位於珠三角地理幾何中心、粵港澳大灣區頂部，規劃總面積 232 平方公里，是中國和新加坡第四個國家級雙邊合作的重大項目，國務院已於 2020 年 8 月批覆實施《知識城總體規劃》。^② 廣州知識城致力於國際科技交流合作平臺建設，大力

^① 李耀堯，廣州開發區政策研究室主任兼廣州高新區高質量發展研究院、廣州知識城海絲創新研究院院長、博士。

^② 《從廣州知識城到清遠產業園：“一核一帶一區”重大項目動工忙》，廣州市黃埔區人民政府網，http://www.hp.gov.cn/xwzx/zwyw/content/post_5879466.html，2020 年 5 月 28 日。

發展知識化經濟，創建廣東省“四個走在全國前列”先行先試區，全力建設粵港澳大灣區知識創造示範區，使廣州成為具有全球影響力的國家知識中心。

一、創建國際科技合作灣區發展新高地

廣州知識城位於廣州市黃埔區北部，是中國與新加坡的國家級雙邊合作項目，作為廣州國際科技創新樞紐，與廣州國際航運樞紐（南沙自貿區）、廣州國際航空樞紐（空港經濟區）共同構成的廣州“外三角”空間佈局。2020年8月26日，國務院批復《中新廣州知識城總體發展規劃（2020—2035年）》，明確了知識城“國際人才自由港、開放合作示範區、知識創造新高地、灣區創新策源地”的“一港一區兩地”的戰略定位，努力打造為粵港澳大灣區高質量發展重要引擎和知識創造新型空間。按照“世界眼光、國際標準、中國特色、全球高端”的理念，知識城堅持以全球視野、國際合作和科技交流的思維，用知識引領高質量發展，以科技創造未來，高起點規劃、高標準建設、高質量發展，致力於構建國際科技交流合作中的粵港澳大灣區新高地。

（一）牢牢堅持高端定位

在國際科技交流合作中，廣州知識城重點推進四項工作：一是創建世界知識城。把握知識創新脈動，瞄準產業變革前沿，發揮中新國際合作優勢，高度集聚國際知識創新要素，推動形成知識應用新場景，催生知識密集型經濟新業態新模式，大力推進知識價值產業化，促進產業數字化和數字產業化，全面建成以知識生產、傳播、運用、服務和保護於一體的現代知識經濟發展新高地。二是創建灣區創新源。聚焦重要知識創新和基礎研究，聚力產學研用深度融合的國際化開放型創新體系，建設“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊核心樞紐，打造粵港澳大灣區核心關鍵技術創新

源頭，培育具有自主知識產權和核心競爭力的全球創新型企業，構建知識產權強國戰略支點。三是創建國際人才港。推動由商品和要素流動型開放向規則等制度型開放轉變，建立與國際接軌的人才環境，吸引用好國際創新人才，營造尊重知識、尊重人才的創新創造創業環境，構建適應和支撐知識城發展的高水平人才體系，造就一批具有世界一流水平的創新團隊和領軍人才。四是創建幸福生態區。順應人民對美好生活的新期待，圍繞生產生活有生態、有山有水有風光，呈現山水林田湖環繞、城綠交融的中國畫卷，探索完善社會治理新機制，成為生活更方便、更舒心、更美好的和諧宜居之城。

（二）牢牢堅持發展目標

知識城以高端定位推動科技創新，以合作共贏謀求目標實現。預計到 2025 年，知識密集型產業如新一代信息技術、生物醫藥等將成為知識城支柱產業，知識城實體經濟、科技創新、現代金融、人力資源協同發展，重點領域關鍵核心技術將實現突破，公共服務水平和生態環境質量達到國際先進水平，塑造中國南方新經濟地理空間，打造創新驅動發展之城，成為粵港澳大灣區知識創造示範區。預計到 2035 年，廣州知識城引領作用充分彰顯，構建高度市場化、國際化、法治化、現代化的制度體系，擁有高度的物質文明和精神文明，建成具有全球影響力的國家知識中心，為全國高質量發展示範引領並提供鮮活的“廣東經驗”。

二、打造國際科技交流知識引領新標杆

廣州知識城以“有效市場 + 有為政府”創新國際科技交流合作模式，十年蝶變、知識引領、成效顯著。2020 年，知識城完成地區生產總值（GDP）211 億元，同比增長 25%；完成固定資產投資約 678 億元，同比增

長 123%；累計完成固定資產投資 2184 億元；累計註冊市場主體 2.86 萬家，註冊資本 4923 億元，成為國際科技交流合作成果顯著的發展區域。

（一）堅持以高站位推動國際科技交流合作發展

知識城牢記習近平總書記“支持廣州知識城升級為國家級雙邊合作項目、下一步要在政策支持和創新驅動上下功夫”的殷殷囑託，在改革開放創新中主動擔負國家使命，率先創建“四個走在全國前列”先走先試區。2018 年以來，貫徹中央、廣東省和廣州市委要求，堅持高起點規劃、高標準建設、高質量發展知識城，集聚高端創新要素，高起點引進國內外頂尖企業和項目，打造中新國家級雙邊合作新標杆。搶抓粵港澳大灣區建設重大機遇，把知識城打造成為廣州發揮“兩個重要窗口”作用的重要平臺。知識城上升為中新國家級雙邊合作項目，破繭成蝶、蓄勢騰飛，重點圍繞“開放創新和高質量發展”主題，服務於“一帶一路”國際合作和粵港澳大灣區建設，在發展理念、科技創新、產業創新、生態文明、智慧城市建設中站在新時代最前沿。

（二）堅持以高起點規劃造就國際科技交流合作空間

堅持世界眼光、國際標準、中國特色、高點定位，對標雄安新區規劃建設理念，努力建設成為新時代高質量發展的全國樣板。一是編制提升總體發展規劃。充分發揮引領示範和輻射帶動作用，把知識城打造成為廣州新一輪改革開放的重要平臺。在規劃理念上，從工業化過渡到數字化、知識化，注重疏密有度、錯落有致、綠色生態、海綿城市特色；在戰略定位上，將知識城建設成為國際人才自由港、灣區創新策源地、知識創造新高地、開放合作先行區；在發展路徑上，聚焦匯聚世界知識型領軍人才，引進和培育知識密集型產業，實現人與自然和諧共生的高質量發展。二是構建城市大交通路網格局。貫徹“南北貫通、山海相連”思路，規劃建設“四

通八達、四面八方”的對外交通網絡，加速建設“857”交通骨架。“857”主要包括“8”條軌道交通、“5”條高速公路、“7”條城市快速路以及知識城內部交通路網等建設全面鋪開，粵芯等高端項目 39 條配套道路正在推進。^① 8 條軌道交通中，地鐵 14 號線、知識城支線已開通運營，地鐵 21 號線已開通，穗莞深城軌全面加緊施工。三是打造全球領先的創新城區。充分借鑒新加坡“以人為本”經驗，讓人有“到了知識城就感覺到了新加坡，甚至比新加坡更好”的感覺。在規劃上突出嶺南山水特色，低碳智慧、產城融合，按照“科學規劃、從容建設”的理念開發建設。帽峰山、福和山簇擁知識城，東江、流溪河環繞，內部規劃“兩山兩湖、三水五庫”的山水生態體系。精雕細琢 48 處口袋公園，25 處城市公園，255 公里精品慢步道，打造“環山繞城”的休閒遊憩系統，綠色建築率達到 100%，城市基礎設施智慧化。積極開展複製推廣自貿區 153 項政策和經驗，推動科技創新、先進製造、產業合作、投資管理等領域的 123 項政策在知識城落地實施，取得初步成效。加速謀劃推動將知識城納入廣東自貿區範圍，打造高水平國際科技創新載體和交流平臺。《國家推進粵港澳大灣區建設三年行動方案》將“加快建設中新廣州知識城重大創新載體”“深入推進廣州知識城國家知識產權運用和保護綜合改革試驗”“支持廣州知識城加大政策創新力度”等內容納入並作為工作要點。廣東省大灣區實施意見將知識城列為 12 個粵港澳合作發展平臺之一，明確支持打造廣州知識城粵港澳科技創新合作區。

（三）堅持以高質量發展創新國際科技交流合作產業

用好國家自主創新示範區核心區、廣深科技創新走廊樞紐的功能，大力發展戰略性新興產業，打造全球知識經濟新標杆。大力發展戰略性新興

^① 《中新廣州知識城升級合作協議簽訂，上升為國家級雙邊合作項目》，新浪網，<http://gd.sina.com.cn/city/csgz/2018-11-14/city-ihmutuea9987584.shtml>。

產業。在新一代信息技術和數字經濟產業方面，知識城加速推進中國移動廣州數據中心、中國電信創新孵化園南方基地、中國聯通互聯網應用創新基地、阿里雲工業互聯網總部、京信通信 5G 智能製造等項目成功落戶。在高端智能製造方面，知識城引進寶能新能源汽車製造基地、景馳無人駕駛、巨輪機器人、粵芯半導體等重點項目。在生物醫藥產業方面，引進了 GE 生物科技園、百濟神州、綠葉集團、康方生物、康融東方等重點項目。在新材料產業方面，光鼎集團產業鏈、廣東合一新材料研究院正加速成果轉化。在綠色低碳方面，落戶了知識城分佈式能源站項目。各產業項目將於近兩年迎來建成投產的“爆發期”，百濟神州一期項目竣工，粵芯 12 英寸芯片製造項目批量試生產，GE 生物科技園首期項目 2019 年建成，中國移動廣州數據中心一期項目已竣工驗收；恒運分佈式能源站等一批高端項目正處於竣工驗收階段。

（四）堅持以高水平要求打造國際科技交流合作載體

高層次、大手筆規劃總面積 30 平方公里的戰略性新興產業創新園區，推動價值創新園區集群發展。在知識城南部片區規劃 3.5 平方公里的新一代信息技術創新園，打造技術服務、商務服務、創新服務相結合的新一代世界級信息谷。具體園區包括：在廣河高速兩側規劃 5 平方公里高端裝備製造創新園，主要發展生產製造高技術、高附加值的先進工業設施設備產業，建設寶能新能源汽車產業園，打造裝備製造現代工程技術創新中心。在九龍湖畔規劃 3.2 平方公里數字經濟、海洋經濟創新園，打造集總部基地、科技研發、智能體驗、配套服務於一體的多功能數字經濟、海洋經濟產業樞紐。在北部片區規劃 5.2 平方公里的國際生物醫藥創新園，打造世界生物醫藥龍頭企業集聚區、國際一流的生命科學研發協作示範區。在知識城中部規劃 6.4 平方公里的新能源新材料及智能芯片園區，以粵芯項目為帶動，建設設計、封測、材料、設備全鏈條集成電路創新園，打造廣州創“芯”

智造園。在知識城中部規劃 7 平方公里粵港澳大灣區科技創新綜合孵化園，依託共享綠芯、產業發展、研發中心、服務配套四大功能組團，打造未來尖端科技中心、實驗室、中小企業孵化器等創新創業載體。大力實施項目攻堅，建立從土地出讓、徵地拆遷、土地平整、項目報建、竣工驗收等全流程無縫銜接服務機制，推動價值創新園區落地生根、開花結果。^① 知識城大力推進中新國際聯合研究院建設，藉助南洋理工的優勢資源，加速國際先進、成熟的技術和產品落地轉化、人才引進。知識城已啟動 43 個產業化項目，入駐人員超過 300 人，包括 5 名中科院院士、新加坡工程院院士。中新國際聯合研究院被正式認定為廣東省新型研發機構。邀請許寧生、施一公等 50 多名國內外知名專家組建智庫，高水平辦好國際知識論壇，開展具有全球影響力的文化節展活動。知識城管委會成立廣州知識城海絲創新研究院，致力於與海上絲綢之路沿線國家與地區合作交流，建設集思想庫、項目庫、人才庫、動力庫“四庫合一”的高端智庫，為廣州知識城高質量發展提供智力支撐。

（五）堅持以高標準要求打造知識產權運用和保護高地

2016 年，國務院批復同意在廣州知識城開展國家級知識產權運用和保護綜合改革試驗，先後獲批國家知識產權示範園區、國家專利導航產業發展實驗區、國家知識產權服務業集聚發展實驗區，全面躋身知識產權“國家隊”。對此，廣州投資了 90 億元規劃建設了知識產權服務園區。該園區佔地 622 畝，知識產權保護中心、交易中心是建設重點。知識城出臺了全國首個知識產權專項政策，引進國家知識產權局專利局專利審查協作廣東中心和全國三大知識產權法院之一的廣州知識產權法院，組建廣州知識產權

^① 陳思勤：《廣州知識城，在粵港澳大灣區形成“大氣候”》，《南方日報》，http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2018-11/15/content_7763643.htm，2018 年 11 月 15 日。

仲裁院，與新加坡全面開展知識產權運用和保護合作，集聚 64 家知識產權機構。廣州高新區專利申請、專利授權分別年均增長 42.9% 和 21%，企業發明專利申請量、發明專利授權量、發明專利有效量排名全市第一，PCT 國際專利申請量佔全市 60%。緊緊圍繞“兩個重要窗口”總目標，以敢啃“硬骨頭”、敢接“燙山芋”的銳氣，逢山開路、遇水搭橋，敢闖敢試、先行先試，推動改革開放再出發。大力推動體制機制創新。把改革作為推動發展的“關鍵一招”，以建設營商環境改革創新實驗區為突破口，引領改革風氣之先。加快建設廣東省營商環境改革創新實驗區，全力推進“實驗區十條”落地；率先開展“四個走在全國前列”先走先試區建設，突出知識創造的唯一性、特色性、示範性、引領性，知識引領型高質量發展的全國樣板。全面打造“承諾制信任審批”“訂制式審批服務”“來了就辦、一次搞掂”系列改革品牌，推行企業籌建“訂制式審批”，實現多項政務服務事項“零跑動”。探索“模擬自貿區、比照自貿港”實驗，率先對標國際投資和貿易通行規則，爭取自由貿易試驗區政策在知識城率先覆蓋落地，探索開展國際貿易、金融對外開放實驗，建設開放型經濟新體制先行區。

三、築牢國際科技合作知識創造新陣地

儘管知識城在建設發展中取得了一定成績，但是對照知識城設計的高標準要求，還存在許多困難和問題，包括：政策優勢弱化，與同屬國家級項目的中新蘇州工業園、天津生態城、重慶互聯互通示範項目相比，國家給予的政策支持力度仍然不足，制約着項目招商、外資引進審批、國際人才交流等重點領域發展；土地資源緊缺。隨着知識城開發建設的提速，知識城建設用地規模不足的問題日益凸顯，土地規模缺口近 50 平方公里，影響了重大項目落地工作；創新資源不足，空間承載能力仍不足以支撐未來發展需求，知識城內包括新型研發機構在內的各類協同創新重大平臺，存

在着數量規模較小、落地時間短、造血能力有待檢驗等問題，缺乏具有國際影響力的科技創新平臺；產城融合緩慢，需要在各類基礎設施及專項配套加快推動，產業與城市融合發展亟待提升。對此，廣州知識城將致力國際科技合作的制度與政策創新、產業建設創新、知識科技創新、智慧城市創新，全力打造粵港澳大灣區國際科技合作與交流新平臺。

（一）創新國際科技交流機制，打造技術市場化改革新樣板

充分用活市場機制，率先構建經濟高質量發展的導向機制和行政管理體制，大幅減少政府對資源的直接配置行為，凡是企業能自主調節的就讓市場來調節，凡是企業能幹的就讓企業幹。率先建立知識要素自由流動和集聚機制，使創新成為高質量發展的強大動能。率先創建國家級營商環境改革創新實驗區，加速創建“不收費、無費區”，開展知識產權證券化等試驗，推動現代化國際化營商環境出新出彩。

（二）創建現代化經濟體系，打造科技交流合作新樣板

堅持知識與價值創新引領，高標準規劃建設專業化價值創新園區。構建知識密集型新支柱產業，培育形成一批國內外行業“全能冠軍”、細分領域“單打冠軍”“隱形冠軍”。打造知識創造型的粵港澳大灣區國際科技創新中心核心樞紐，在生命科學、細胞治療、人工智能、區塊鏈、集成電路、物聯網、太赫茲等領域形成一批並跑領跑的原始創新成果。加速推進先進製造業與現代服務業深度融合，引導和支持製造業企業從主要提供產品向提供產品和服務轉變，推動現代服務業出新出彩。

（三）構建全面開放新格局，打造國際科技合作新典範

全面拓展與新加坡在科技創新、知識產權、金融服務、人才培養、城市管理領域的合作，推動合作內容不斷延伸、項目不斷升級，打造中新

兩國合作新標杆。率先探索推動灣區一體化發展的重大改革與規則融合，在貨物通關、跨境投融資、信息互聯共享、知識產權合作、科技創新等方面先行先試，全力推動三地在管理政策、做事規則及標準上對接融通。^①深化與“一帶一路”沿線國家與地區的交流合作，建設海上物流大通道和數字海上絲綢之路，打造“一帶一路”深度合作示範區。大力培育貿易新業態新模式，將知識城納入中國（廣東）自由貿易試驗區，實行高水平的貿易和投資自由化便利化政策。與黃埔港聯動發展，打造服務港澳的新貿易創新中心，推動綜合城市功能出新出彩。

（四）營造共建共治共享社會治理格局，打造基層治理新標杆

高標準建設空間緊湊、交通通達、功能混合、服務完善的智慧創新城區，展現山水林田湖環繞、城綠交融的中國畫卷。建設即時感知、瞬時響應、智能決策的新型智能交通，構建內聯外通、四通八達的綜合對外交通體系，形成面向創新人群需求的便捷綜合交通網絡和城市功能立體發展空間。創建黨建引領基層治理新模式，建立“有呼必應”機制，推進基層社會治理體系和治理能力現代化，破解城市基層治理“最後一公里”難題，做到社會訴求第一時間快速高效響應。健全完善與經濟發展水平相適應的社會保障體系和社會福利、公共醫療、義務教育等公共服務制度，建優質均衡的公共服務體系、高質量全覆蓋的社會保障新體系，推動城市文化綜合實力出新出彩。

^① 李鵬程：《從“到黃埔去”變成“扎根黃埔”！新的一年，黃埔為何值得人才青睞？》，南方網，<http://static.nfapp.southcn.com/content/201902/22/c1943668.html?colid=6866>，2019年2月22日。



V 人文灣區篇

13 粵港澳大灣區文旅融合發展新模式和新業態建設報告

方永欽 楊睿博^①

摘要：實施鄉村振興，是黨的十九大作出的重大決策部署。粵港澳大灣區有廣闊的農村腹地與數千萬農村人口，如實現與大灣區城市群的巨大市場有效對接，必能推動大灣區農村區域文旅產業大發展，從而加速鄉村振興步伐。科技發展，數字賦能，加速農商文旅產業融合創新發展，加快構建“一核一帶一區”區域發展格局，建設粵港澳大灣區世界級旅遊目的地，催生了更多大灣區文旅產業重組融合方式與發展模式，更激發了市場活力，出現更多引領鄉村文旅成功發展的新業態。推進鄉村文旅融合發展，打造大灣區優質生活圈，將讓大灣區城鄉融合發展之路走得更快、更遠、更好。

關鍵詞：大灣區鄉村 文旅融合 模式業態

《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》出臺以後，粵港澳三地政府採取各項舉措，加大推進文化和旅遊小鎮、美麗鄉村建設，廣州黃埔長洲國際慢島、佛山嶺南文化和旅遊小鎮、珠海平沙影視文化小鎮、中山翠亨歷史文化小鎮、江門赤坎華僑文化古鎮、肇慶高要宋隆小鎮等一批體現粵港澳

^① 方永欽，廣州市文化廣電旅遊局二級調研員，研究方向：旅遊經濟；楊睿博，澳門科技大學博士生，研究方向：文化和旅遊。

大灣區傳統文化、景觀風貌的特色小鎮，通過內引外聯，加大投資，創新發展。中山崖口村、江門古勞水鄉、新會陳皮村、東莞南社古村、廣州從化西塘村、惠州龍門上東村、肇慶黎槎八卦村、香港大澳漁村特色美麗鄉村也完善各項接待基礎設施，以全新面貌接待遊客。肇慶高要區、惠州羅浮山、廣州從化區等地依託當地良好的自然生態，加緊推進中醫藥與現代生物醫療、科研機構、科技企業廣泛的合作，加大傳統醫療文化宣傳推廣，打造粵港澳大灣區康養旅遊休閒度假區，帶動了整個粵港澳大灣區鄉村文旅融合產業新一輪發展。

一、粵港澳大灣區鄉村文旅產業融合發展趨勢

粵港澳大灣區農村資源豐富，海岸線長，海島環境優美，種植業、林業、畜牧業、漁業、副業等五種農業產業形式均衡發展。粵港澳大灣區鄉村文旅融合發展是農村產業轉型升級的重要路徑，既滿足城市居民貼近農村、體驗自然與傳統民俗生活方式的心理需求，又為三地農民、漁民、林場職工等群眾帶來更多經濟效益，有效拉動了灣區經濟增長，對解決“三農”問題意義重大。

2020年雖受新冠肺炎疫情影響，鄉村文化和旅遊市場發展受一定影響，但各地政府全力以赴，通過優化農村文化和旅遊供給側改革，科學佈局，探索產業融合發展新路子，鄉村文化旅遊及時恢復生機，有效促進城市文化和旅遊資源進入農村大市場，促進城鄉交流與城鄉聯動，文化和旅遊產業鏈條不斷延伸，推動鄉村文旅產業融合發展走向深入。

（一）鄉村文旅融合加速農業產業轉型升級發展

粵港澳大灣區鄉村文旅融合發展是農村產業轉型升級的重要內容，也為新發展格局形成過程中創造了巨大的發展空間。粵港澳大灣區鄉村文旅

融合發展，既拓展了城鄉融合發展的新路徑，也有效促進農村一二三產業融合發展。

1. 鄉村文旅產業融合發展新業態新模式加速變化。粵港澳大灣區鄉村文化旅遊從粗放向集約化、資本與智本結合，文旅融合向多元與多業態發展，粵港澳大灣區城市群經濟發達，區位與交通優勢突出，生態環境優良，鄉村旅遊資源豐富。憑藉地域的自然、人文優勢，龐大的客源市場推動鄉村文旅產業不斷迭代升級，發展模式也產生巨大變化，文化自信成為粵港澳大灣區鄉村旅遊業高質量發展的重要源泉。農戶、村集體和各類新型經營主體大力打造並運營特色鄉村民宿，培育發展鄉村旅遊、生態康養、研學科普、農耕體驗等新業態，推動美麗鄉村轉化為美麗經濟。鄉村體驗類、生態類、戶外活動類、鄉村文化類、健康養生類、紅色旅遊類等鄉村遊均備受遊客熱捧，鄉村旅遊經濟綜合帶動效應顯著，全域旅遊多點發力，引客如潮。

2. 鄉村文旅融合與農業產業發展途徑不斷拓寬。鄉村文旅融合是提高城鄉居民生活幸福指數和美好生活的重要途徑，創新鄉村旅遊演藝、鄉村非遺與文創產品以及文旅主體化體驗文化等表現形式，使旅遊者加深對鄉村文化與民風民俗達到深度了解認知，形成廣泛傳播。粵港澳大灣區三地政府不僅從理念上推動文旅融合，也不斷推進文旅資源融合向科技與產業融合，在發展途徑上，以理念融合為發展基礎，以資源融合為重要抓手，以一二三產業融合為發展核心，以科技融合為創新發展助推器，建立長遠可持續發展理念，推動鄉村文化和旅遊深度融合和真融合，強調產業相融共生、互利共贏。

（二）鄉村文旅融合產業集聚發展改革成果凸顯

1. 文化賦能鄉村振興利益共享機制逐步完善。粵港澳大灣區不斷夯實鄉村文化振興堅實根基，培育鄉村文旅融合新業態，出現了一批文化內涵

豐富、產品特色鮮明、配套設施完善、環境美好宜居、風俗淳樸的文明鄉村。文化賦能鄉村產業振興，鄉村文化資源整合，重點產業項目投資，重點村鎮與鄉村文旅集聚區提質升級，有效地促進農村集體經濟發展和村民個人就業增收，把文化和旅遊發展納入鄉村建設行動計劃，建設產業興旺、生態宜居、鄉風文明、治理有效、生活富裕的新時代魅力鄉村。通過發展鄉村特色文化產業、鄉村旅遊，完善利益聯結機制，讓農民更多分享產業發展帶來的增值收益。廣州、深圳、珠海、佛山等鄉村地區加速建設非物質文化遺產街區與工坊，實施鄉村文化和旅遊能人項目，完善農村公共文化服務，改善配套基礎設施，強化綜合服務功能。香港、澳門、東莞、惠州、江門、中山、肇慶，加大對鄉村文化遺產和特色風貌的保護力度，延續歷史文脈，維護鄉村文化多樣性。廣東省把城鄉文化建設同新型城鎮化戰略有機銜接起來，推進城鄉公共文化服務一體建設，以城帶鄉、以文化人，推動形成文明鄉風、良好家風、淳樸民風，不斷提高城鄉居民的文化獲得感，把縣域美麗圩鎮作為城鄉融合發展的重要切入點，強化綜合服務能力，實現城鄉基本公共服務全覆蓋，推動公共文化設施和旅遊公共服務融合發展。廣州、深圳發揮中心城市和城市群的輻射帶動作用，促進大中小城市和小城鎮文化和旅遊聯動發展，加強新型城鎮化進程中的文化遺產保護，打造城鄉文化品牌，提升城鄉文化品位，在城市更新、社區建設、美麗鄉村建設中充分預留了文化和旅遊空間。

2. 農業農村高質量發展綜合改革成果開始顯現。優化鄉村治理，實施“四變工程”，有效促進了鄉村文化旅遊融合發展。近年來，廣東省大力實施鄉村振興戰略，相繼出臺《中共廣東省委、廣東省人民政府關於推進鄉村振興戰略的實施意見》《廣東省實施鄉村振興戰略規劃（2018—2022年）》《廣東省民宿管理暫行辦法（粵府令第260號）》《廣東省旅遊民宿建設指引》，廣東省鄉村文化旅遊融合發展呈現良好勢頭。

2020年7月30日，廣東省人民政府頒佈了《農業農村部、廣東省人民

政府共同推進廣東鄉村振興戰略實施 2020 年度工作要點》，從 10 個方面推動廣東農業農村高質量發展、實施全面對外開放和農村綜合改革，實現廣東在農業農村現代化進程中走在全國的前列，發揮鄉村振興示範引領作用。廣東省大力發展農村休閒旅遊產業，依託農村綠水青山、田園風光、歷史文物古跡、紅色革命遺址、南粵古驛道、嶺南特色鄉土文化等優勢旅遊資源，推動產區變景區、田園變公園、勞作變體驗、農房變客房，依託南粵古驛道串聯沿線鄉村，策劃不同主題特色旅遊線路，各項舉措加快實施，對廣東鄉村文化旅遊市場復甦發揮了巨大的推動作用。以廣州為例，2020 年較大力度發展特色農業，建設了 7 個省級現代農業產業園，農業增加值增長 3.7%。有 90 條行政村達到省定特色精品村標準，市級美麗鄉村共計 443 條，7 個涉農區 21 個特色鮮明的美麗鄉村群亦已初具規模。廣州加快推進鄉村、農業與旅遊深度融合，網紅村一個個誕生，每逢節假日，城裡市民都往村裡跑。據廣州市文化廣電旅遊局統計，2020 年國慶中秋假期，廣州鄉村遊市場共接待遊客 523.77 萬人次，基本恢復到 2019 年的水平。

3. 鄉村文旅產品和服務實現重組融合模式創新。為滿足遊客愉悅性的深層次需求，粵港澳大灣區鄉村文旅產品與服務產業價值鏈實施重組，文化產業和旅遊產業通過資本重組、業態重組、結構重組、商業重組，實現產品和服務融合模式創新，通過一二三產業重組促進鄉村文旅產業創新，通過鄉村文旅產業創新促進一二三產業發展，產業創新成為推動粵港澳大灣區城鄉文旅產業重組的核心驅動力。

2021 年 6 月 10 日，廣東省人民政府頒佈了《農業農村部、廣東省人民政府共同推進廣東鄉村振興戰略實施 2021 年度工作要點》，提出“積極發展鄉村美麗經濟。深度發掘鄉村新功能新價值，推進‘農業多功能+’，推廣預售定製模式和個性化定製服務。加快發展旅遊休閒與創意體驗農業，建設一批全國休閒農業重點縣，塑造‘粵美鄉村’旅遊品牌”。粵港澳大灣區內文旅企業與各地方政府蓄力待發，廣泛調研，在疫情防控常態化條件下，

利用鄉村生態優勢，正研究開發鄉村村晚、鄉村會獎旅遊、郊野體育旅遊、鄉村音樂旅遊、鄉村民俗節慶旅遊、鄉村康養旅遊，鄉村文化業態與旅遊活動不斷重組，未來可吸引大量人流、物流和信息流。

二、大灣區鄉村文旅產業重組融合發展的主要模式

文化是民族的血脈，是人民的精神家園。文化是靈魂，旅遊是載體，當前粵港澳大灣區鄉村旅遊市場呈文旅產業重組融合發展的形勢，產業重組主要集中在資本重組、業態重組、結構重組、文商旅產業等 4 種重組模式；產業發展主要依託特色人文文化、特色興盛產業、優良自然生態環境、良好農業產業基礎等 4 種模式。

（一）鄉村文旅產業重組融合的 4 種模式

1. 利益驅動下的產業資本重組融合模式。從資本驅動的角度看，目前大量產業資本在利益的直接驅動下向高能農業和休閒健康產業進軍。文化產業附加值高、變現能力強且最具高度融合力，鄉村旅遊產業消費感染力度大、產業驅動力和經濟拉動力逐步增強，從產業價值鏈角度看，文化產業和鄉村旅遊業融合發展，文化產業和鄉村旅遊產業價值鏈條上互相找尋匹配契合點和融合點，形成涵蓋鄉村文旅產業核心價值的新價值鏈，將取得產業疊加放大的效應。廣東鄉村文化旅遊已走向全域化、特色化、精品化，共同規劃、協調發展。發展全域鄉村旅遊，政府主導支持、村民自主投資、外來企業投資和多方合作經營 4 種投資方式中，多方合作經營的佔比逐年增長，外來企業通過產業資本重組融合模式在粵港澳大灣區鄉村文旅產業發展中佔比較重，達到 50% 以上，是鄉村文旅產業融合發展的主要模式。

2. 需求導向下推動鄉村文旅產業業態重組融合。粵港澳大灣區龐大的客源市場推動鄉村文化旅遊大發展，而隨着遊客需求的變化，也推動鄉村

文旅產業不斷迭代升級，旅遊休閒與創意體驗農業等各種新興業態層出不窮，為滿足遊客深層次精神和心理需求，鄉村文旅產業加速創新，拓寬了文化產業市場的範圍，也豐富了旅遊產業的內涵，滿足了旅遊者的精神需求，促進農業農村產業發展。鄉村文旅產業業態經重組融合，鄉村生態體驗類、戶外體育拓展活動類、鄉村文化娛樂類、健康養生療養類、紅色文化旅遊體驗類，更多新的業態與產品具有新的附加功能，也帶來更強的市場競爭力。

3. 科技推動下鄉村文旅產業結構重組融合。隨着現代科學技術的發展，文化產業、旅遊產業、農業產業相互融合形成新產業形態，農文旅一體化發展模式，三大產業互相滲透，文化產業向旅遊產業滲透，旅遊產業向文化產業滲透融合，文化和旅遊產業與農業產業在結構上重構，高度融合。廣州實施“廣聚英才計劃”，引導專家團隊和專業技術人才投身鄉村振興、扶貧攻堅，加速推動現代農業與文旅產業發展。近年來已開展鄉村工匠培訓和評價，累計培育新型職業農民約 9000 人。廣州市引進了 13 位院士科技團隊助力都市現代農業發展，實施“百團千人科技下鄉”工程，組建 347 個專家團隊、2345 名專業技術人員助力鄉村振興，取得了 252 項科技下鄉成果。廣州黃埔文化（廣州）發展集團有限公司依託集團公司租賃的長洲島及相鄰江心島 3900 多畝農地打造隆平國際現代農業公園，其中大吉沙隆平稻香園現已獲評“廣州市級農業公園”稱號，未來，廣州黃埔文化（廣州）發展集團有限公司將打造現代農業科技“黃埔軍校”，啟動大吉沙隆平稻香園建設。

4. 產業創新下鄉村文商旅產業重組融合。從產業創新維度來看，商業和文旅產業在發展到高階階段，不僅需滿足物質生活需要，更要兼顧精神層面需求。人民對美好生活的追求和嚮往亦是社會發展和進步的動力源泉，只有不斷有創新型的產品、空間、服務的出現，才能契合市場需求。源於主體業務、創新跨界之上的泛商業、泛文旅已被市場接納推崇，從跨界到

無界的“文商旅”的深度融合，鄉村實現商業和文旅之間的融合未來將是必然趨勢，將會成為未來鄉村文商旅產業升級的更高階段。

（二）鄉村文化旅遊發展的4種模式

1. 依託特色人文文化發展模式。廣州黃埔長洲國際慢島、佛山嶺南文化和旅遊小鎮、中山翠亨歷史文化小鎮、江門赤坎華僑文化古鎮、肇慶高要回龍宋隆小鎮、中山崖口村、東莞南社古村、肇慶黎槎八卦村均體現了粵港澳大灣區傳統文化、景觀風貌的特色，其建築群也具有鮮明印記與特點，以當地文化特色為基礎，對當地傳統特色文化深度挖掘、包裝，對已有建築重新進行修復，娛樂設施、住宿等進行升級，最終打造成特色文旅小鎮和人文鄉村旅遊項目。珠海高新區會同古村，凝聚着百餘年來香山地區文化、社會、經濟發展的歷史信息，為古村增添歷史厚重感，是珠海保存最完好的古村落，成為了解珠海近代史的一個活標本，被譽為“珠海最美的村莊”。“留得住鄉愁，看得見未來”，整齊劃一的村居，典型嶺南風格建築與西洋風格碉樓交相輝映，嶺南民居與“三街八巷”棋盤格局自成風景。入村觀景，古樹森然、蔚為壯觀。音樂小院、畫家小院、國學小院等活化古村資源，成為古村特色“鄉院文創”產業，形成“一院落、一精品”文旅融合新業態，原生態村落與文旅產業有機融合，讓會同古村成為珠海對標最高、最好、最優建設美麗鄉村的同時，也全力打造成為粵港澳大灣區鄉村旅遊目的地。廣州番禺大嶺村是典型的嶺南古村落，被評為中國歷史文化名村和廣州首批旅遊文化特色村。大嶺村建村已有800多年歷史，每一處古跡，都承載着厚重的歷史，顯宗祠、龍津橋、大魁閣塔、貞壽之門等，都是久負盛名的古建築，現保存較完好的嶺南風格建築群約9000多平方米，祠堂、門樓、牌坊、麻石巷、蠔殼牆在村中皆可見，古塔、古樹、古石橋散發出悠悠的古香。大嶺村人才輩出，歷史上出過探花、進士、舉人以及一大批九品以上官員。大嶺村依託當地特色人文資源優勢，加強規劃

引領，圍繞村級工業園升級改造、古村落保護、文商旅產業發展、文化產業集聚、生態環境保護，畫好一張藍圖，依託大嶺村的歷史文化底蘊和優美環境資源稟賦，做好文物保護和合理活化利用，加大產業研究，積極發展數字產業、高端製造業等高端產業，引入高端人才，推進高質量發展，建設嶺南特色美麗鄉村，吸引大批遊客到訪，產業發展勢頭良好。

2. 依託特色興盛產業發展模式。新會陳皮有着悠久的歷史和文化，在當地具有一定的產業基礎，是新會珍貴的人文和產業資源。2013 年，企業家吳國榮從做國際貿易轉行跨界做農業產業，投資 4 億元建設陳皮村，打造了新會陳皮全產業鏈平臺，打造新會陳皮產業及文化旅遊名片。吳國榮與廣東省農科院合作，於 2014 年開始制定執行陳皮行業第一個標準——加工倉儲標準，用現代農業的標準和方式來打造陳皮生產行業，抓源頭，抓規範檢測、可溯源，兼顧消費者和本地農戶的利益，對陳皮產業的轉型升級起到推動作用。讓陳皮真正成為新會的名片，陳皮村作為特色農產品商業綜合體，成功帶動陳皮一二三產業融合發展，“質量 + 標準 + 金融 + 互聯網”現代農業模式，不僅惠及三農，文商旅高度融合，產業興盛，陳皮村年接待遊客量超過 150 萬人次，如今的新會陳皮村，已是“國家特色景觀旅遊名村”，也成為國家農業發展三產融合示範基地。

3. 依託優良自然生態環境的發展模式。綠色農業、有機農業、生態農業、健康農業、養生農業成為文旅熱點。康養農業是健康產業的分支，健康農業與養生農業結合，以“三農”（農村、農業和農民）為載體，以科學養生方法為指導的新業態，是傳統農業產業的升級版。它要求生產安全、環境綠色，心身健康，以最小的成本實現附加值的最大限度提升，本質上是極值農業與高能農業，其負效應最小，正效應最高，田園康養正成為未來農村發展的新模式。

4. 依託良好農牧漁業基礎的發展模式。香港大澳漁村、深圳南澳島、珠海東澳島均依託良好農牧漁業基礎而發展獨具特色的海洋文化旅遊。珠

海有着“千島之城”美譽，眾多小島散落離岸大海中，東澳島是珠海最具人氣的海島，有最吸引人的南沙灣、大竹灣、小竹灣 3 個沙灘，尤以南沙灣為最好，沙質潔白細膩，享有“鑽石沙灘”美譽。東澳島海水清澈見底，沙灘平緩寬闊，海浪多而不大，為沖浪和海浴的好去處，具備海洋文化休閒度假功能。

三、大灣區文旅產業融合發展 6 種較成功的新興業態

粵港澳大灣區文旅產業融合，業態逐漸豐富，科技引領，數字賦能，多元化投資主體進入鄉村文旅產業，未來鄉村文旅經營離不開多方合作與資源整合，實現區域發展共贏。總結大灣區文旅產業融合發展，主要有 6 種較成功的新興業態，可實現持續發展，後勁十足。

1. “園區景區化、農旅一體化”的新興業態。主要是建設國家農業公園與田園綜合體。嶺南大地位於珠海市斗門區蓮洲鎮，佔地 17000 多畝，總投資約 27 億元，是首批國家級田園綜合體試點創建項目，依託石龍村的生態資源，融入嶺南農耕文化，分三期打造一個集田園生態觀光、科創文化教育、休閒養生度假於一體的國際鄉村旅遊度假區。一期項目包括百草園、花田喜地、嶺南風情水街、生態農業和萬豪國際酒店等項目。已獲國家和省市區各級的中小學生研學實踐教育營地稱號。其中，百草園是一站式休閒養生度假園區，總佔地 400 餘畝，依託嶺南大地萬畝生態田園，可深度體驗中醫藥文化、非遺文化和嶺南文化，巧妙地結合沉浸式互動科技和中國傳統文化元素打造成粵港澳大灣區首屈一指的本草樂園。國家農業公園與田園綜合體以優勢農業為核心產業、以創意農業為衍生產業、以現代農業服務業為配套產業，將農業與旅遊、休閒度假產業有機結合起來，成功實現農業“接二連三”和多元融合互動發展，按照“園區景區化、農旅一體化”的發展思路，大力發展鄉村旅遊。

2. “農業休閒化、田園康養化”的新興業態。養生農業改變農民日出而作與日落而息傳統方式，雖以農業生產和農村經濟發展為生活目標，但更注重倡導回歸自然，樂享生活，享受田園生活。它以修身養性、度假休閒、健康身體、治療疾病、頤養天年為生活方式，以田園為生活空間，以農作、農事、農活為生活內容。休閒度假為“靜養”，農耕體驗為“動養”，文化薰陶為“和養”，體驗“與世無爭、自給自足”的農業文化精髓。廣州從化地方政府依託當地得天獨厚生態資源與優越的自然稟賦，抓住《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》出臺良機，發展醫藥健康產業，積極建設高端智庫和健康醫療中心。2021年7月23日，中國科學院院士、中山大學孫逸仙紀念醫院院長宋爾衛工作室落戶廣州市從化區生態設計小鎮，將在從化建立醫療高端智庫、醫學轉化平臺、高端健康醫療中心、體檢康養中心等機構，為從化乃至大灣區提供優質的醫療健康服務，開展常態化疫情防控工作，守護人民群眾的生命健康，促進健康中國建設，未來創造出的產業能級將實現指數級提升，達到中國農業的4.0版。院士工作室和逸仙文化活動室進駐從化，把孫逸仙紀念醫院的“忠、信、義”逸仙情懷和優秀傳統以實際行動延續傳承，為雙方人才搭建起文化交流和合作的平臺，帶動提升基層醫療衛生服務水平，做大做強粵港澳大灣區的生物醫藥與健康產業。

3. “文旅城鎮化、產業園區化”的新興業態。大灣區在鄉村文旅產業發展過程中，通過大力發展文旅小鎮，以“文化旅遊+”帶動新型城鎮化。文旅小鎮以系統化特色文化標識為指向，構建文化、生態、生活、產業有機融合的生態型空間。文旅產業園區則是通過創意帶動泛文旅產業聚集，以文化創意聚集為特徵，以旅遊導入為特色，形成集文化和旅遊為一體的產業園區。

4. “文旅綜合化，產業多元化”的新興業態。文旅綜合體基於一定的旅遊資源與土地基礎，以文化為指引，以旅遊休閒為導向進行土地綜合開發而形成。作為聚集綜合旅遊功能的特定空間，文旅綜合體是一個泛旅遊產

業聚集區，包括“休閒綜合體”“文化綜合體”“度購綜合體”“休閒商業綜合體”“創意文旅綜合體”“溫泉養生綜合體”“康療運動綜合體”“高爾夫度假綜合體”“休閒農業綜合體”等各種類型。隨着多元化投資主體加快進入鄉村文旅產業，通過農業、服務業、手工業、體育業及田園打造出集生態種養、原種農業、加工配送、休閒康養、運動娛樂、旅遊接待、體育賽事於一體的當代鄉村振興樣板，鄉村文旅產業發展業態更加豐富。

5. “種植藝術化，農業娛樂化”的新興業態。以廣州花都香草世界與南沙百萬葵園為代表，出現一批藝術化種植的農業園區與景區，將農業向藝術化與娛樂化發展。香草世界一直以花多草香而著名，是花城與花都的代表景區。今年春節，香草世界共舉辦了七大主題的活動，分別是：魯冰花文化節、奇幻飄雪電音節、奇趣動物大觀園、巨型卡通總動員、飄雪樂園樂翻天、機動遊樂嘉年華、民族風情大狂歡。百萬葵園是中國首個將向日葵作為觀賞性植物並設計成超大型主題園林的公園。2002年4月，百萬葵園建成及對外開放。百萬葵園位於廣州市南沙區萬頃沙鎮，佔地面積26萬平方米，葵園共引進了18個來自歐洲、日本等觀賞性向日葵品種，並優選培育出一批適宜亞熱帶種植生長的品種，種植一百萬株向日葵，成為全國第一家全部採用進口種子（以日本為主）的觀賞性向日葵樂園。通過基因的導入，培育出紅色、紫色等特殊顏色及具有濃鬱香味的向日葵，且經過科學規劃種植，使葵園每天保持20萬朵葵花常年盛放。園中還建起了全國首個有1000多隻松鼠居住的松鼠樂園，以及螞蟻王國和白鴿廣場等景點。葵花常年開放。薰之戀伊甸園、七彩花田、風情荷蘭島、鮮花動漫港、神秘玫瑰園、天地松鼠谷、小豬逗趣苑等景點深受海內外遊客，特別是少年兒童的熱捧。大灣區部分特色旅遊文化村每年都舉辦豐收節等農業嘉年華，將農業元素融入嘉年華的娛樂方式中，作為城市近郊區大型農業活動，成為促進三產融合發展、提升城鎮化水平、增加農民收入的都市農業新業態，突出科技性、生產性、生活性、生態性，和諧融合，是農業多元文化、市

民多元需求和城市多樣發展的融合，深受城鄉婦女兒童青睞，常常全家出動，老少參與，其樂融融。

6. “民宿旅居化、鄉村博物館藝術化”的新興業態。廣州增城、從化、白雲、花都、番禺等鄉村民宿旅遊發展較快，圍繞度假酒店、旅居地產等住宿設施，通過旅遊資源的整合、文化資源的重構及餐飲、娛樂、康美等服務設施的完善，形成覆蓋多元文化消費結構、滿足全要素旅遊需求的區域文化旅遊目的地系統結構。廣州黃埔古港、小洲村、沙灣古鎮等鄉村文旅產業發展，多依託當地地域風情、人文歷史、古物古建、遺址淺跡、名人宗教等文化元素開發，以古民居、古村落、古街巷進行保留、保護和維修利用，建成綜合性、活態化的鄉村博物館，保護和活化鄉村歷史文化，包括民俗、宗教、建築、園林、名人、名家、茶酒、飲食、婚慶、壽慶、作坊、耕讀、中醫等文化。

廣州從化區米埗村緊緊把握實施鄉村振興戰略機遇，打造了一批嶺南風貌突顯的高端民宿群，激發了鄉村產業活力，培育了鄉村發展新動能，鄉村旅遊大幅提質增效，有力促進當地農村一二三產業融合發展。深圳大芬村，為藝術家創作研究提供時間、空間支持，這座佔地僅 0.4 平方公里的小村落，讓藝術家進入一個充滿鼓勵和友誼的環境，深深感受到獨特的藝術氛圍，這裡雲集了全國各地 2000 多名畫家和畫師，有 200 多家畫廊。大芬村每年生產和銷售的油畫高達 100 多萬張，年出口創匯 3000 多萬元，被國內外的藝術同行譽為“中國油畫第一村”，這個只畫畫不種地的村子，年產值 50 億元。

四、把握大灣區鄉村文旅融合發展新機遇

作為國家戰略，粵港澳大灣區建設不僅是中國進一步深化對外開放、塑造全面開放新格局的題中應有之義，也是實現高質量發展的必然選擇。

沒有鄉村現代化，粵港澳大灣區就不能真正實現現代化。鄉村振興的未來將表現為農村全面現代化，它決定了大灣區建設的速度和程度。

2020 年雖然趕上疫情，廣東省旅遊收入仍高達 1.5 萬億元，其中鄉村遊收入就達到 2000 多億元，可見鄉村文旅融合對大灣區旅遊業發展具有關鍵性影響。打造粵港澳大灣區世界級旅遊目的地，而粵港澳大灣區有廣闊的農村腹地與數千萬農村人口，如與城市的巨大市場有效對接，必能推動大灣區農村區域文旅產業大發展，從而加速鄉村振興步伐。未來要把鄉村振興與粵港澳大灣區建設緊密結合，加快構建“一核一帶一區”區域發展格局，打造大灣區優質生活圈，讓大灣區城鄉融合發展之路走得更快、更遠、更好。

參考文獻

葉貞琴：《關於廣東“發展最大的潛力和後勁在農村”的幾點思考》，《農村工作通訊》2019 年第 10 期，第 15 頁。

廣東省委、省政府：《廣東省實施鄉村振興戰略規劃（2018 — 2022 年）》，廣東省政府網站，<http://www.gd.gov.cn/attachment/0/369/369879/2536169.pdf?ref=spec>，2021 年 7 月 2 日。

《農業農村部 廣東省人民政府共同推進廣東鄉村振興戰略實施 2020 年度工作要點》解讀，廣東省政府網站，http://www.gd.gov.cn/zwgk/zcjd/bmjd/content/post_3063328.html，2021 年 7 月 2 日。

《農業農村部 廣東省人民政府共同推進廣東鄉村振興戰略實施 2021 年度工作要點》解讀，廣東省政府網站，http://www.gd.gov.cn/zwgk/zcjd/bmjd/content/post_3330721.html，2021 年 7 月 2 日。

14 香港青少年內地遊學交流報告

黎知明 馬炳濤^①

摘 要：黨中央高度重視香港青少年與內地的交流。近年來陸續出臺了一系列政策支持香港青少年到內地遊學交流。在中央大力支持和協助下，香港特區政府、志願團體和學校積極推動青少年內地遊學交流，經費支持不斷擴大、遊學人數和目的地持續增加，交流主題更為貼近國家發展，創新“雲遊博物館”的遊學交流形式有效應對新冠肺炎疫情影響，並彰顯了粵港澳大灣區人文灣區建設對增強香港青少年對祖國了解與歸屬感的重要作用。香港青少年內地遊學交流的發展應進一步打造以愛國主義教育為導向的大灣區遊學樞紐基地，推進大灣區遊學項目一體化發展，推動粵港澳遊學實施錯位協同發展，幫助更多香港青少年了解大灣區，支持和促進香港更好融入國家發展大局。

關鍵詞：內地遊學交流 青少年 愛國主義

通過內地遊學（研學）交流來增強香港青少年對祖國的了解與歸屬感是建設粵港澳大灣區人文灣區的重要內容。習近平總書記多次強調加強港澳青少年愛國主義教育和與內地交流的重要意義，強調要為港澳青年發展多搭臺、多搭梯，創造有利於青年成就人生夢想的社會環境。2020 年 10 月

^① 黎知明，香港《紫荊》雜誌社評論部執行主任；馬炳濤，博士，廣東金融學院馬克思主義學院講師，研究方向為文化認同。

14 日在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上，總書記又特別指出粵港澳大灣區建設對於推動香港青少年赴內地交流的重要意義：“要充分運用粵港澳重大合作平臺，吸引更多港澳青少年來內地學習、就業、生活，促進粵港澳青少年廣泛交往、全面交流、深度交融，增強對祖國的向心力。”在中央和各級政府大力支持下，粵港澳大灣區創新香港青少年赴內地交流的方式，積極探索引導香港青少年國家認同的新模式，推動香港青少年內地遊學的普及性越來越高，參與人數和學校皆呈上升趨勢，從而促進香港青少年的國家認同，從長遠上服務“愛國者治港”的國家所需，推動香港的繁榮穩定和“一國兩制”實踐行穩致遠。

一、香港青少年赴內地遊學的政策體系及發展動態

黨和政府高度重視香港青少年與內地的交流。近年來，從中央到地方，各級政府部門出臺了一系列政策支持香港青少年與內地交流，尤其注重香港青少年內地遊學的引導。在中央大力支持和協助下，香港特區政府、志願團體和學校各方積極推動青少年內地遊學交流，交流對象和交流地點不斷增多，政策支持力度也在不斷增加。當前，在特區政府資助的內地遊學計劃中，能夠確保每個學生在小學和中學階段至少各有一次到內地遊學的機會。

香港回歸後，特區政府加強了香港青少年與內地的互動交流活動。1998 年，時任行政長官董建華在施政報告中提出希望青年人“為中華文化感到自豪”，“鼓勵青年朋友多參加各種能夠加深他們對內地認識的活動”。^①2007 年 6 月 30 日，時任中共中央總書記的胡錦濤同志在出席香港

^① 《一九九八年施政報告》，香港特區政府網站，<https://www.policyaddress.gov.hk/10-11/sim/archives.html>，2021 年 5 月 4 日。

特區政府歡迎晚宴時囑託：“要重視對青少年進行國民教育，加強香港和內地青少年的交流，使香港同胞愛國愛港的傳統薪火相傳”。同年，時任行政長官曾蔭權便在年度施政報告中提到將“不遺餘力推行國民教育，尤其要重視對青少年進行國民教育，使年輕一代都有愛國愛港的胸懷，有為國家、為民族爭光和貢獻力量的志氣，並以身為中華人民共和國公民為榮”，內地青少年交流被定位為國民教育的一部分，能“提升青少年對國家發展的了解和認識，對祖國山河大地和人民的認識，對中國歷史與文化的認識，使青少年建立民胞物與的情懷、身為中國人的自豪感，以及對國民身份的認同”。^① 2008 年的施政報告進一步宣佈籌建“薪火相傳”的國民教育平臺，以更有系統地推動國民教育。自此，以國民教育為目的的內地遊學交流計劃便成為每年特區政府施政報告的必備內容，赴內地遊學也開始規模化發展。黨的十八大以來，以習近平總書記關於加強港澳青少年愛國主義教育的重要論述為方向指引，國務院、全國政協等部門把做好港澳青少年教育當做一項長期而又緊迫的任務，加強調研和規劃部署，促進香港青少年人心回歸。2020 年 7 月，香港國安法實施，在此基礎上進一步加強香港青少年愛國主義教育，是事關香港長治久安的重要工作和落實“愛國者治港”原則的重要舉措，藉此才能讓愛國愛港的光榮傳統薪火相傳。赴內地遊學，有利於香港青少年結合自身經歷和所見所聞，積極宣傳大灣區和祖國內地的真實情況，說明更多香港青少年了解大灣區，支持和促進香港更好融入國家發展大局。

（一）內地促進與香港青少年交流的政策體系發展動態

一是共青團中央制定港澳青少年赴內地交流的規範指引。2021 年 1

^① 《二零零七至零八年度施政報告》，香港特區政府網站，<https://www.policyaddress.gov.hk/07-08/sim/pl16.html>，2021 年 5 月 1 日。

月，共青團中央辦公廳、全國青聯秘書處印發了《港澳青少年赴內地交流活動實施規範（試行）》，緊扣黨的十九屆四中全會提出的憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育，對各級共青團、青聯組織實施或承接的港澳青少年赴內地交流活動提供規範性指引。

二是文化和旅遊部積極推動內地與港澳的文化和旅遊交流。文化和旅遊部通過“內地與港澳文化和旅遊交流重點項目”積極鼓勵社會各界高質量開展內地與港澳的文化和旅遊交流合作，2021年度的重點是加強港澳青少年文化培育、促進內地與港澳文化和旅遊機構深度合作、深化港澳基層的文化和旅遊交流。

三是《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》對粵港澳大灣區青少年交流作出了系統設計。規劃提出“加強青少年文化培育和交流，強化內地和港澳青少年愛國教育，加強憲法和基本法、國家歷史、民族文化的教育宣傳。豐富粵港澳大灣區青少年文化培育和交流計劃，為粵港澳青年在文化和旅遊領域創業、就業、實習提供便利、搭建平臺”。依據該規劃，粵港澳大灣區青少年遊學、就業與創業在未來將成為粵港澳青少年交流的重點。

（二）香港青少年內地遊學交流計劃發展動態

香港特區政府積極推動青少年到內地交流和實習。在中央政府的大力支持和協助下，香港特區政府一直大力推動國民教育，致力拓展香港青少年到內地交流和實習，促進國民身份認同。當前，香港青少年赴內地遊學交流計劃主要由教育局、民政事務局以及非政府機構、學校和專業團體推動發展。

一是香港特區政府主辦及資助的中小學階段學生內地遊學計劃，主要由教育局負責，分為三種運作模式（見表1）。

表 1 香港中小學階段學生內地遊學計劃運作模式

運作模式	遊學內容	資助對象	資助比例
教育局託辦	恒常內地交流計劃，如“同根同心”及“同行萬里”；主題式交流計劃，如“薪火相傳”及“粵港澳大灣區城市探索之旅”。	高小及初中、高中的學生及教師	團費的 70%
教育局資助、學校自辦	校本資助計劃，如高中學生交流活動資助計劃和“赤子情中國心”計劃。	前者針對高中學生及教師；後者針對高小及初中之學生及教師。	團費的 50%（在港活動）和 70%（內地活動）
其他計劃	“姊妹學校計劃”	香港中小學及特殊學校	為每所學校提供經常津貼和專業支持

二是在專上（中學教育以上）學生內地交流方面，教育局通過“專上學生內地體驗計劃”以配對形式資助香港專上學生到內地參加短期實習或學習，包括參觀、交流或義工服務等活動，以讓學生通過此計劃認識國家當前的社會、經濟和文化面貌。

三是在學校教育體系之外，特別是針對香港青年群體與內地的交流，則由民政事務局通過“青年內地交流資助計劃”和“青年內地實習資助計劃”兩個項目進行。“青年內地交流資助計劃”資助非政府機構舉辦青年到內地交流的項目，讓青年人加深了解內地的文化歷史、人民生活、國家發展等方面，加強與內地民眾的交流；“青年內地實習資助計劃”資助非政府機構舉辦青年在內地的實習活動，讓香港青年親身體驗內地的職場實況，加深認識內地的就業市場、工作文化和發展機遇。在“青年內地實習資助計劃”框架下特別設有“粵港澳大灣區香港青年實習計劃”，該計劃作為粵港合作重點項目之一，目前已覆蓋大灣區的所有 9 個內地城市。在這些資助計劃之外，民政事務局也分別與一些內地頂尖的科研文化單位以及本港的大型企業合作，舉辦“內地專題實習計劃”及“企業內地與海外暑期實習計劃”，提供具有專業針對性的實習崗位給予不同背景、專長和興趣的香港青年參與內地交流。

四是多家愛國愛港的社會團體資助的遊學交流計劃。包括中華歷史文

化動力舉辦的“文化長河”系列交流團；和富社會企業中華青年交流中心推出的走進近代史、走進農村和大專生暑期內地實習計劃；香港青少年發展聯會舉辦的青年內地交流團和實習團；香港教育工作者聯會推出的暑期內地實習計劃和系列主題式交流活動；中華青年菁英基金會舉辦的“青年中國行——大學生暑期社會調研實踐”和“九州薪人——內地與香港青年交流計劃”；香港青年交流促進聯會舉辦的“創路學堂：香港青年公益考察團”、“愛我中華：兩岸四地青年大匯聚火車團”、“高飛遠翔：粵港青年明日領袖培訓計劃”、“走進世界屋脊：西藏歷史文化及生態探索之旅”等活動；滬港青年會推出的“滬港明日領袖實習計劃”（針對在內地高校就讀的香港學生）、“滬港同心：青年創意文化考察交流團”等活動。

（三）香港青少年赴內地遊學的規定和保障

為保障遊學交流的效果，香港特區政府在遊學交流的操作流程、遊學交流頻率與承辦方資質等方面做出了嚴格規定。

一是在特區政府資助的程序和流程方面，首先由教育局發起內地遊學計劃，然後面向香港社會符合資格的遊學機構進行招標，招標結果確定後，由教育局發通告到各學校，再由學校選擇線路，聯繫具體線路的中標方，組織學生自願報名，政府一般資助遊學團費 70% 以上。學生報名後由學校針對學生申請進行篩選，符合要求的學生方可參加。按照教育局要求，每十個學生必須由一位教師全程帶領，參加的學生會在出發前半個月進行團前說明會，由遊學機構代表及校方說明遊學的注意事項，並由香港遊學機構帶領整個遊學團到達內地，進而由內地接待方負責落地接待。

二是在赴內地遊學的頻率及資助人數方面，特區政府資助的內地遊學計劃主要面向中小學生，但不會組織小學四年級以下（初小）學生參加離開香港的遊學活動。四年級以上（包括四年級）至中六（高三）每學期至少有一次離開香港的遊學活動，多則每學期兩到四次。

三是在遊學承辦機構的資質方面，特區政府要求服務主體應在同行業中具代表性，並具有良好的口碑和較高的社會知名度。服務主體近三年未發生重大旅遊事故和經核實的重大旅遊投訴；提供遊學接待服務的旅行社應具備入境旅遊接待能力和組織開展遊學活動的相關經驗；符合導遊員素質要求、導遊服務通用要求、入境遊導遊特別要求的規定，能使用標準普通話和粵語；在工作期間應穿着樣式統一服裝，注重儀容儀表，展現遊學接待的主題形象。在服務過程中積極引導青少年認知國情和現代化建設成就，積極配合學生交流環節相關活動，通過遊學活動與青少年建立聯繫、增進感情。遊學的生活環境與遊學目的地環境差異較大時，應主動提醒學生尊重當地文化、宗教習俗及安全注意事項。

二、2019 — 2020 年香港青少年赴內地遊學交流概況與發展趨勢

香港特區政府在 2019 — 2020 年度投放了較大資源在內地遊學交流活動上。在中小學階段的交流項目中，目前教育局舉辦的多項內地遊學交流活動規模最大和最具代表性的是“同根同心”及“同行萬里”交流活動，這兩項活動獲得最多的參與人數和撥款支持。自 2017 至 2018 學年起，該兩項活動每年提供逾 10 萬名額，供香港學生在小學和中學階段內最少各參加一次內地交流活動。參加有關計劃的學生會獲資助團費的 70%，並且學校可為每 10 名提名學生申請一名全額資助，為有經濟需要的學生提供資助。在青年階段的交流方面，除了教育局開設的“專上學校內地體驗計劃”，民政事務局亦通過實習計劃，支持和鼓勵香港青年不斷擴大到內地的實習交流。2020 年初新冠肺炎疫情暴發後，赴內地遊學交流活動受到嚴重影響，所有赴內地的遊學交流活動（包括兩地姊妹學校的互訪交流）自 2020 年初便暫停或延後舉行。隨着兩地疫情防控的良好進展，香港必將逐步有序恢復與內地通關，2021 年 7 月 10 日，特區政府行政長官林鄭月娥在參加香

港愛國主義教育高峰論壇強調：“應該理直氣壯地在香港推行愛國主義教育，弘揚愛國主義精神，藉以糾正青少年的價值觀。”^① 通過內地遊學等路徑加強愛國主義教育也將是接下來香港特區政府的工作重心之一。

(一) 2019 — 2020 年度香港中小學遊學交流項目

1. 2019 至 2020 年度香港教育局託辦恒常內地交流計劃

表 2 2019 — 2020 年度恒常內地交流計劃及簡介

編號	交流計劃名稱	計劃簡介	資助比例	參與對象
1	“同根同心”：香港初中及高小學生內地交流計劃	2008 年首辦，加深學生對內地歷史文化、風俗特色、城鄉建設、經濟發展、自然保育、創新科技等各方面的認識。	70%	高小及初中
2	“同行萬里”：中學生內地交流計劃	2011 年首辦，加深他們對內地的歷史、文化、科技及經濟發展等各方面的認識。	70%	中三至中六
3	領袖生內地交流計劃	2004 年首辦，拓寬參加者的視野，加強他們對國情及國家發展的認識，以及加深了解領袖須具備的素質。	100%	中五
4	京港澳學生交流夏令營	2005 年首辦，為北京、香港和澳門中學生提供交流的機會，加深對三地歷史和發展的了解。	100%	中五

“同根同心”：香港初中及高小學生內地交流計劃旨在為學生提供不同的學習經歷，加深他們對內地（包括北京、上海、廣東、四川、南京及武漢）的認識。活動從 2019 年 9 月持續至 2020 年 8 月，共安排 22 個行程，包括 17 個廣東省內行程與 5 個廣東省外行程。其中“廣州的自然保育及可持續發展”、“深圳自然環境及歷史文化探索之旅”、“佛山的嶺南文化”、“東莞及中山的歷史人物及事件”、“肇慶的自然地貌及保育”等多個行程屬於大灣區內的遊學交流。

^① 《林鄭月娥：應理直氣壯在港推行愛國主義教育》，光明網，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-07/10/1302397803.html>，2021 年 7 月 10 日。

“同行萬里”：中學生內地交流計劃旨在配合課程，加深他們對內地（包括湖南、湖北、河南、福建、北京、上海、南京、西安及杭州與紹興）的認識。活動於 2019 年 9 月至 2020 年 8 月籌辦，共安排 9 個為期 4 至 5 天的行程。

領袖生內地交流計劃包括兩個 5 天的行程，主要是到訪北京，包括參訪北京的大學、博物館；出席內地專家學者的專題講座；與當地學生交流；參觀長城、故宮、天安門廣場等。活動於 2019 年 12 月 27 日至 31 日和 2020 年 4 月 14 日至 18 日舉辦，2020 年的計劃部分受疫情影響未能舉辦。

京港澳學生交流夏令營由北京市教育委員會、香港特別行政區政府教育局及澳門特別行政區教育暨青年局聯合主辦，目的是藉三地學生交流、參觀考察、拜訪、學習等活動，讓香港學生踏足內地，深入了解國家的政治、經濟、歷史、文化、社會等多方面的發展現況，擴闊視野，提升其對社會和國家的歸屬感，並與三地學生建立珍貴友誼。夏令營活動包括專題講座，參訪北京的大學和歷史文化古跡等。活動於 2019 年 7 月 21 日至 27 日在北京舉行，約有 140 名香港學生參加。

2. 2019 — 2020 年度香港教育局託辦主題式內地交流計劃

表 3 2019 — 2020 年度主題式內地交流計劃及簡介

編號	交流計劃名稱	資助比例	計劃日期	參與對象
1	中學生內地交流計劃 —— 廣東及廣西探索之旅	70%	學校自定	中三至中六
2	粵港澳大灣區城市探索之旅	70%	學校自定	小四至中六
3	粵港澳大灣區探索系列： 南沙、前海的經濟發展和粵港合作探索之旅	70%	學校自定	中三至中六
4	粵港澳大灣區探索系列： 內地、澳門升學就業探索之旅	70%	學校自定	高中
5	粵港澳大灣區探索系列：中山一天研修行	70%	學校自定	小四至中六

編號	交流計劃名稱	資助比例	計劃日期	參與對象
6	省外行：高中學生交流活動資助計劃	70%	2020 年 2 – 8 月	中一至 中六
7	海南省環境保育、科技及海上絲路探索之旅	70%	2019 年 11 月	中三至 中六
8	瀋陽、撫順 —— “九一八事變”紀念、歷史文化及工業發展探索之旅	70%	2019 年 9 月 16 – 20 日	中四至 中六
9	哈爾濱、長春的歷史文化及經濟發展探索之旅	70%	2019 年 9 月 23 – 27 日	中四至 中六
10	北京藝術文化探索之旅	70%	2019 年 10 月 23 – 26 日	中二至 中五
11	寧夏歷史文化、自然資源與環境保育探索之旅	70%	2019 年 10 月、 2020 年 6 月	中三至 中六
12	北京音樂文化探索之旅	70%	2019 年 10 月 21 – 25 日	中三至 中六
13	國防教育體驗營（中山）	100%	2019 年 3 月、 11 – 12 月	中二至 中五
14	“薪火相傳”平臺系列： 上海、杭州創新科技及創意藝術探索之旅	70%	2019 年 11 月	中三至 中六
15	“薪火相傳”平臺系列： 廈門創新產業及升學就業探索之旅	70%	2019 年 12 月	中三至 中六
16	“薪火相傳”平臺系列： 廣西南寧創新科技探索之旅	70%	2019 年 12 月	中三至 中六
17	山西世界文化遺產、能源及保育探索之旅	70%	2020 年 4 月	中三至 中五
18	“薪火相傳”平臺系列： 成都、西昌科技及文化探索之旅	70%	2020 年 4 月	中三至 中五
19	“薪火相傳”平臺系列： 天津、承德歷史文化及創新科技探索之旅	70%	2020 年 4 月	中三至 中五
20	青島體育文化及海洋科技探索之旅	70%	2020 年 5 月	中三至 中五
21	上海、寧波海上絲路及文化探索之旅	70%	2020 年 6 月	中一至 中五
22	內蒙古歷史文化及自然生態探索之旅	70%	2020 年 7 月	中四至 中六
23	職業教育體驗營	70%	2020 年 7 月	高中

3. 2019 — 2020 年度香港教育局資助、學校自行舉辦的內地交流計劃

表 4 2019 — 2020 年度教育局資助、學校自行舉辦內地交流計劃及簡介

編號	交流計劃名稱	資助比例	學生名額	參與對象
1	高中學生交流活動資助計劃	對香港活動資助 50%，上限每校 10000 港幣；內地活動資助 70%，上限廣東省內每人 1260 港幣，省外 1750 港幣	18000（每校名額最多 400 人）	高中
2	初中及高小學生交流活動資助計劃——“赤子情中國心”	對香港活動資助 50%，上限每校 10000 港幣；內地活動資助 70%，上限廣東省內每人 700 港幣，省外 1400 港幣	23200（每校名額最多 400 人）	高小及初中

4. “雲遊學”交流活動有效應對疫情影響

受新冠肺炎疫情影響，2019 — 2020 年度至今的香港青少年內地遊學交流受到很大限制，很多計劃都被延後，為此，“薪火相傳”國民教育平臺推出“雲遊博物館”系列活動，充分利用內地博物館虛擬實景展覽的科技創新，把內地遊學交流搬到線上，2020 年 11 月 1 日，推出“勿忘歷史、珍愛和平”抗戰十四年從這裡開始——瀋陽“九·一八”歷史博物館線上直播活動，讓學生通過網上參觀“九·一八”歷史博物館及觀看與“九·一八”事件相關的紀念活動，認識中國人民是如何奮勇地抵抗侵略的歷史，從而更了解國家的重要歷史事件，建立國家觀念，珍惜國家當前和平發展的機遇。2021 年 3 月 1 日開始，上線“雲遊博物館”系列活動，從歷史文化、科技和環境保育三個主題開展線上雲遊學。^①

① “雲遊博物館”，“薪火相傳”國民教育系列活動平臺，<https://www.passontorch.org.hk/zh-hans/resources/detail/744>，2021 年 7 月 1 日。

表 5 香港“雲遊博物館”系列遊學交流活動

主題	編號	博物館	內地交流計劃行程名稱	省份 / 城市
歷史文化	1	故宮博物院	“同行萬里”：中學生內地交流計劃 R1： 北京歷史及科技發展探索之旅；北京藝術文化探索之旅	北京市
	2	中國國家博物館	領袖生內地交流計劃	北京市
	3	海外交通史博物館	“同行萬里”：中學生內地交流計劃 R7： 福建省歷史文化及海上絲路考察之旅	福建省 泉州市
	4	漢陽陵博物館	“同行萬里”：中學生內地交流計劃 R9： 西安——“絲綢之路”起點的歷史文化及經濟探索之旅	陝西省 西安市
	5	鴉片戰爭博物館	中學生內地交流計劃——廣東及廣西探索之旅 R1： 廣州、東莞歷史文化探索之旅	廣東省 東莞市
	6	侵華日軍第七三一部隊罪證陳列館	哈爾濱、長春的歷史文化及經濟發展探索之旅	黑龍江省 哈爾濱市
	7	深圳博物館	粵港澳大灣區城市探索之旅 R3： 深圳創新科技與經濟發展探索之旅	廣東省 深圳市
	8	山西省博物院	“同行萬里”：中學生內地交流計劃 R11： 山西世界文化遺產、能源及保育探索之旅	山西省 太原市
科技	9	中國科學技術館	“同行萬里”：中學生內地交流計劃 R1： 北京歷史及科技發展探索之旅	北京市
環境保育	10	中國地質大學逸夫博物館	“同根同心”：香港初中及高小學生內地交流計劃 N4： 武漢、赤壁歷史文化及自然科學探索之旅	湖北省 武漢市

(二) 2019 至 2020 年度香港青年內地交流及實習項目

在香港青年與內地交流方面，香港特區教育局通過“專上學生內地體驗計劃”資助本地專上學生到內地參加短期實習或學習，鼓勵他們透過親身經歷認識國家最新的社會、經濟和文化面貌。其中“青年內地交流資助計劃”資助非政府機構舉辦青年到內地交流的項目，在 2018 至 2019 年度，共有約 1.5 萬名香港青年通過該計劃受惠。但受新冠肺炎疫情影響，教育局暫緩或取消 2019 至 2020 學年度部分獲計劃資助的內地交流活動。

在香港青年到內地實習方面，民政事務局則主要通過“青年內地實習

資助計劃”、“內地專題實習計劃”及“企業內地與海外暑期實習計劃”，提供不同特色的實習崗位予不同背景、專長和興趣的香港青年赴內地實習。2019 年共為超過 4000 名青年提供到內地實習的機會，加深他們對內地就業市場、職場文化及發展機會的認識。

(三) 香港青少年赴內地遊學交流的趨勢與特點

加強香港青少年赴內地遊學的意義深遠，有利於香港青少年樹立正確的世界觀、人生觀和價值觀，訂立未來工作方向，並藉此累積工作經驗，建立人脈網絡，增強就業優勢。在中央和各級政府大力支持下，香港青少年到內地遊學的普及性越來越高，參與人數和學校皆呈上升趨勢，市場規模越來越大（見表 6）。據統計，從 2008/09 學年到 2021/22 學年，香港特區政府用於青少年學生赴內地交流的預算從 1200 萬元增加到 1.32 億元，參與人數從大約 1 萬人上升到接近 12.3 萬人，增幅都超過十倍。

表 6 香港青少年參加內地交流人數及開支

學年	專上（高校）學生	中學生	小學生	開支（元）
2021/22	4000	63500	45400	1.32 億
2020/21	700	2200	2300	0.17 億
2019/20	700	2500	5500	0.17 億
2018/19	2200	42100	32400	1.16 億
2017/18	2700	40200	26800	0.94 億
2016/17	3400	35300	24500	0.75 億

註：2020/21 及 2021/22 分別為臨時及預算數字。

資料來源：香港立法會財務委員會審核各年度開支預算管制人員的答覆。

通過對這些年香港青少年赴內地遊學交流的觀察分析，可以總結以下幾個發展趨勢和特點：

1. 經費支持不斷擴大。

根據香港特區立法會財委會文件，教育局 2019 學年預算調撥 1.15 億港元，向約 10.9 萬名學生提供內地交流機會，較 2018/19 學年增加約 3.5 萬個名額，開支則增加約 12%，同時預留 1320 萬港元作教師專業交流活動用途。相比計劃啟動之初的 2008 學年，經費增幅達十倍。除教育局託辦活動，政府亦提供充足的資源供學校自行籌辦內地交流活動，2019 至 2020 學年，政府撥款約 9 億港元，向公營學校及直資學校發放恒常的“全方位學習津貼”；2020 至 2021 學年，政府向與內地學校締結姊妹學校的每間香港學校提供經常津貼 15.6 萬港元。儘管疫情使得交流計劃停頓，但教育局為 2021 至 2022 學年度仍分別預留 1.32 億港元及 1300 萬港元，供 11.3 萬名學生及 2000 多名教師參與內地交流計劃。

2. 遊學人數和目的地持續增加。

2018 至 2019 年度參與“同根同心”及“同行萬里”活動的學生人數達到 7.38 萬人，而十年前約為 1 萬人。參加學校的數目亦由 2015 至 2016 學年度的 302 所，增加至 2017 至 2018 學年度的 535 所，增幅超過 77%。2019 至 2020 年度，“同根同心”及“同行萬里”交流活動目的地覆蓋全國 22 個省、4 個自治區和 4 個直轄市，參加學生對國家的了解更全面完整。

3. 人文灣區主題突出。

2019 至 2020 學年度，教育局開設的內地遊學交流計劃中有 7 個項目為“粵港澳大灣區城市探索之旅”，該計劃面向小學 4 年級至中學 6 年級（高三）學生，目的地包括大灣區的廣州、深圳、珠海、東莞、中山及澳門，這是香港首次舉辦的以大灣區遊學為主題的恒常式內地交流計劃。締結姊妹學校方面，截至 2020 年，香港有不少學校自行或透過教育局協調，與內地多個省市的學校締結為姊妹學校，其中以與大灣區內地城市締結的姊妹學校為最多，約 900 對學校。2019 年，民政事務局支持的“粵港澳大灣區香港青年實習計劃”首次覆蓋全部 9 個大灣區內地城市，共計資助約 950 名香

港青年在大灣區內地城市實習。

4. 交流主題貼近國家發展。

隨着國家近年來提出不同範疇的發展方向，內地交流的主題及參訪地點亦隨之增加，比如一系列不定期舉辦的主題式交流學習計劃，交流主題涵蓋科技、藝術、自然等範疇，積極跟進了國家發展的趨勢。尤其是香港西九龍高鐵站、港珠澳大橋相繼開通後，以大型基建看國家發展的主題內地遊學隨之增加，讓學生對國家的發展認識更為全面清晰。

三、存在問題與對策建議

近年來，香港青少年赴內地遊學交流成效明顯，然而仍面臨一些問題與挑戰，與國家和特區政府的期待存在一定差距。主要存在三大突出問題：

一是兩地政策落地還有待創造體制機制條件。中央一直大力支持和協助香港開展內地遊學活動，對內地遊學也給出不少發展方向的指導和建議，特區政府也作出相關政策及措施回應，但在實踐層面，受制於主觀客觀條件，遊學效率與體驗還有待提升。比如，內地高質量遊學基地比較缺乏，無論活動內容還是硬件設施都與目標有差距，造成一些遊學團總是不停奔波，沒有相對固定的活動營地；而香港採取的遊學招標機制也容易造成價低者得，造成單次遊學團規模偏大，直接影響到交流效果。這些都有待未來加大力度改進。

二是缺乏沉浸式體驗和參與，需要進一步創新遊學方式與內容。內地遊學交流的目的在於認識國家發展，增進國民身份認同，需要用心認知，貼心感受，從心認同，而多數內地遊學交流模式老化，走馬觀花式遊覽為主，缺少沉浸式體驗式內容，導致對國家最新發展認識不足，浮於表面，難以在青少年心底產生共鳴。恒常式內地交流計劃是香港學生內地遊學交流的主要載體，多年來交流內容近乎一成不變，交流模式更是重複“旅行團”

模式，對於學生的吸引程度和交流效果逐年降低。縱然有部分與學校課程及學生成長相關的主題式交流學習計劃，然而這些計劃屬於不定期舉辦的項目，涉及的人數僅佔內地交流總人數的較小部分，實際效果有限。

三是大灣區交流項目散點分佈，缺乏有機統籌。2019年以來，以大灣區為主題的遊學交流項目急劇增加，但仔細觀察發現，這些交流項目只不過是在經費、人數、目的地數量上簡單擴大，內容雷同，甚至一些項目只不過是易地翻版，這樣量的堆集並不能帶來質的改變，反而容易造成特色缺失，只能是風光一陣便寂寂無聲，難有持久吸引力。要做到創新香港青少年赴內地交流的工作方式，更多採取參與式、體驗式、沉浸式等形式，增強吸引力和實效性。

在資訊發達、海外旅遊成本降低的趨勢下，相比於海外交流，內地交流計劃吸引力如何提高是一個新課題。在全球疫情嚴峻的形勢下，國內相對安全健康的遊學環境相信會在未來一段時間為香港青少年提供豐富的遊學內容選擇，可以大幅提高香港青少年內地遊學的興趣。為此，需從打造遊學樞紐基地的整體考慮進一步推動香港青少年內地遊學的發展：

一是大灣區遊學項目要一體化考慮。粵港澳大灣區建設是國家重大戰略，需要系統性謀劃和佈局，以此為平臺開展香港青少年遊學交流，應納入系統性考慮。大灣區一帶，有豐富的文化遺產資源，其中有三地有粵劇等共同的文化遺產，也有各自獨特的文化遺產，一同構成大灣區內容豐富、門類多樣的非物質文化遺產資源，為大灣區遊學提供了豐富的文化資源，有利建構統一的大灣區文化身份。大灣區是“一國、兩制、三法域”的特殊區域，在“一國”統籌下，其共性要優先於個性，普遍性要超越特殊性。充分用好大灣區內遊學資源，最大化發揮遊學效能，將遊學、實習、創業等環節打通，把大灣區建設成為遊學樞紐基地，成為粵港澳青少年遊學（研學）、實習創業的實踐地。

二是以愛國主義教育為導向建設大灣區遊學樞紐基地。大灣區遊學樞

紐基地建設的戰略定位是打造灣區人文精神的涵養基地，港澳青少年讀本策劃、編寫和出版的創作策源地，以及人文灣區青少年原創短視頻與文化出版物的策劃與出版平臺，成為港澳青少年內地遊學和交流的引領者。建設原則要堅持分層分類，統籌考慮不同年齡、不同階層、不同領域、不同愛好的港澳青少年群體需求；堅持因地制宜，將規範化程序與地方實際情況相結合，建成集遊學、出版與數字文化科技體驗於一體的新型世界一流文化、教育交流基地，針對不同遊學交流團特點，綜合運用講授式、陪伴式、體驗式、研討式等方法開展交流活動。遊學樞紐基地要強調憲法、基本法和國安法教育，包括培育國家觀念、培植法治理念、培養政治意識 3 個專項，旨在幫助港澳青少年加深對“一國兩制”、中國特色社會主義制度和國家治理體系的認識和理解，不斷增強國家意識和愛國精神。要重視國情體驗，感受改革成就、了解國家戰略、感知制度優勢，幫助港澳青少年全方位理解中國特色社會主義制度的優勢、價值和生命力，鼓勵他們立足優勢、抓住機遇、融入發展。要全面了解中國歷史和中華文化，包括體驗傳統文化、感悟紅色精神、增進鄉土親情，幫助港澳青少年充分認識以愛國主義為核心的民族精神，不斷增強民族自尊心和自豪感。

三是粵港澳遊學實施錯位協同發展。港澳地區赴外地遊學交流項目發展較早，制度完善、標準體系健全、市場競爭激烈，而廣東遊學資源豐富、遊學市場巨大，遊學逐漸成為內地學生“剛需”，對於內地學生來說，赴港澳遊學也可以體驗“一國兩制”這一基本國策在港澳的生動實踐，體驗中國特色社會主義的“兩個建設好”，有助進一步凝聚青少年的愛國精神。為此，廣東與港澳在遊學發展上有巨大合作空間，有利於協同發展。廣東可以借鑒港澳經驗，建立廣東遊學（研學）質量監控和標準體系，規範市場發展，通過建立粵港澳三地有效溝通機制和聯席會議制度，對大灣區內遊學（研學）項目進行統籌安排，科學規劃，能最大化滿足各方所需，最小化減少資源重置。

參考文獻

香港政策研究所：《主要的學生內地交流資助計劃研究 —— 推行十年後的檢討與改善》，香港政策研究有限公司，2019 年。

甄眉舒：《體驗式學習何以促進香港青少年的國家認同 —— 對香港仁愛堂田家炳中學赴內地交流計劃的個案研究》，《中小學德育》2020 年第 11 期。

杜婷、吳桂碧：《歷史教育與國家認同 —— 香港青少年國家認同建構再思考》，《特區實踐與理論》2018 年第 4 期。

涂敏霞、王建估、蕭婉玲、謝美玲：《港澳青少年國家認同研究》，《青年探索》2014 年第 2 期。

15 粵港澳大灣區教育聯動發展報告

李智 葉楠楠^①

摘 要：粵港澳大灣區教育聯動對增強教育優質資源互補和國家文化認同具有重要價值。在深入推進大灣區建設過程中，三地教育聯動初見成效。“粵港澳姊妹學校締結計劃”持續深入，教育交流範圍和合作辦學規模不斷擴大，基礎教材編寫參與度逐漸加強。這些成效得益於粵港澳三地政策支持、經費配套。但是，大灣區教育聯動也面臨着缺少優質教育資源聯動路徑、缺乏全局性和長遠性規劃和惠及群體有限的問題。未來粵港澳大灣區教育合作發展需要確立“灣區意識”，通過健全教育聯動體制機制和完善服務配套體系，支持教育要素雙向流動，搭建多元化灣區教育聯動平臺，以核心引擎城市為示範，打造灣區教育聯動新局面。

關鍵詞：教育聯動 姊妹學校 教育合作 體制機制

粵港澳大灣區建設是國家重大發展戰略，隨着灣區一體化的進程逐漸加速，教育作為灣區發展的重要一環，為粵港澳大灣區建設提供着強大的向心力和智力支持。三地的教育聯動發展是大灣區內部的良性互動及資源整合的過程。近年來，在政府、社會多方支持下，粵港澳三地在教育領域

^① 李智，廣東教育出版社副編審；葉楠楠，廣東教育出版社編輯。

的交流與合作進入新的階段，表現在平臺搭建、項目合作、資源要素流動等方面，三地努力尋求教育合作層次、頻度、途徑和方法上的突破與創新，形成良性的教育聯動新生態。

教育聯動對粵港澳大灣區全面建設具有重要的現實意義，是灣區發展的主要動力之一，對增強灣區文化自信及國際文化影響力，有着不可忽視的重要價值。從文化認同的視角來看，粵港澳三地教育聯動，有助於增強國家文化認同，促進民族團結發展；從區域發展角度來看，能夠共享粵港澳大灣區合作發展重大機遇，促進教育優質資源互補，打造一體化的灣區名片，推動三地教育繁榮，助力灣區經濟社會協調發展。

一、粵港澳大灣區教育聯動概況

在粵港澳大灣區建設深入推進過程中，三地教育聯動取得良好成效。在教育層次上涉及基礎教育、職業教育、特殊教育、高等教育等各方面；在教育聯動內容上，不僅有藝術體育類活動，創業創新平臺建設，還包括合作辦學、教材編寫合作等方面。

（一）“粵港澳姊妹學校締結計劃”持續深入

2019年2月頒佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中進一步提出了締結姊妹學校、開放港澳教師培訓和改善隨遷子女入學等一系列的加強基礎教育交流合作的具體措施，標誌着粵港澳區域合作進入了一個新的歷史時期。“粵港澳姊妹學校締結計劃”已成為粵港澳在基礎教育領域開展的規模最大、涉及面最廣的校際交流項目，也是粵港澳青少年交流合作的重點建設平臺。透過交流與合作，促進了教育要素間的聯動，在教學研究、學校管理、課程研發、師生互訪等方面學習互鑒，從而擴大學校網絡，增進了解與溝通，加深認識兩地文化，共同提升教育素質。以廣州為例，廣州市

已締結 279 對穗港澳姊妹學校（園），其中穗澳姊妹學校（園）34 對，締結範圍涵蓋中小學、幼兒園和中等職業教育。受全球疫情影響，姊妹學校互訪交流雖然受限，但雙方通過網絡、電話、線上活動等形式持續開展交流。

（二）教育交流範圍和合作辦學規模不斷擴大

2015 年以來，廣東累計吸引超過 33 萬人次的港澳青少年來粵深度交流。目前，廣東省已有 54 所高校經教育部備案可招收港澳學生，25 所中小學校開設港澳子弟學校或子弟班，公辦學校、百年名校也逐漸加入開設該類班級。^① 教育交流成果不斷湧現，廣東與港澳先後簽署了多份教育交流合作協議，推動建立了多個教育交流合作平臺，支持打造了多個教育交流合作品牌項目。廣東共青團依託“青年同心圓計劃”，自 2020 年 7 月到 2021 年 7 月，累計開展粵港澳青年交流合作項目 117 個，覆蓋超 3.6 萬人次。^②

表 1 粵港澳大灣區教育交流合作平臺及品牌項目（部分）

教育交流合作平臺	粵港澳大灣區音樂教育與發展聯盟
	粵港澳大灣區職業教育產教融合聯盟
	粵港澳大灣區體育教育與發展聯盟
	粵港澳大灣區高校在線開放課程聯盟
	粵港澳大灣區職業教育教師發展聯盟
	粵港澳大灣區美術與設計教育發展聯盟
教育交流合作品牌項目	粵港澳大灣區學生體育節
	粵港澳大灣區學生音樂節
	粵港澳大灣區學生優秀藝術作品展
	粵港澳大灣區大學生創新創業對接活動

① 《攜手奮進，共創未來——粵港澳青年交流合作全面深化》，新華網，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685207231135435999&wfr=spider&for=pc>，2020 年 12 月 5 日。

② 《粵政協關注大灣區青年交流 多個提案涉港澳青年在粵發展》，中國新聞網，https://www.dzwww.com/xinwen/guoneixinwen/202101/t20210123_20132346.htm，2021 年 1 月 23 日。

據廣東省人民政府港澳事務辦公室的數據顯示，截至 2020 年 6 月底，廣東與香港特區政府、澳門特區政府分別共建首批 10 家粵港青創基地和 3 家粵澳青創基地，已入駐香港、澳門青年創業團隊 518 個、234 個，分別吸納香港、澳門創業就業人員 921 人、252 人。同時，廣東已建成 50 多個港澳青年創新創業平臺，廣州粵港澳（國際）青年創新工廠、橫琴澳門青年創業谷、前海深港青年夢工廠等。

大灣區內高等教育合作辦學成為教育聯動的新路徑。隨着合作辦學規模擴大與質量提升，為大灣區的高等教育建設帶來新的發展空間與機遇。據不完全統計，近兩年來，廣東有 8 個項目是與港澳高校合作辦學，高校以合作辦學形式促進了教育資源優質流動。此外，粵港澳三地高校合作成立了 10 餘個大灣區高校聯盟。其中，中山大學率先倡議，並與香港中文大學和澳門大學共同發起了粵港澳高校聯盟，匯聚粵港澳三地 28 所高校，攜手打造“粵港澳一小時學術圈”。這些高校聯盟在完善大灣區內高等教育的學科佈局、加強大灣區內高校開展基礎研究和應用基礎研究、推動科技成果轉化和產業化、推進大灣區高校課程開放共享、教師專業交流、學生體育和藝術交流、學分互認等領域初見成效。

（三）基礎教材三地編寫參與度逐漸加強

教材是文化傳承、以文化人、教書育人的重要載體，也是愛國主義教育的重要載體，對共築身份認同、文化認同有着重要意義。就內地而言，義務教育道德與法治、語文和歷史三科教材成為教育部統編教材，並於 2017 年在全國中小學推廣使用，2019 年在義務教育階段實現全面覆蓋，統編高中三科教材在部分地區開始使用。港澳地區因為學校性質差異，在教材使用和選用上有一定的自主權。

香港教材的選擇方式主要為“選定製”，也已開始注重中國歷史學科的教育。香港教育局已於 2018/19 學年落實中國歷史在初中成為獨立必修科

目，而初中中國歷史科修訂課程於 2020/21 學年在全港中一逐級推行，讓學生能整全及有系統地學習中國歷史。

澳門地區進一步強化了歷史、文化與藝術教育等學科主體性，從澳門的鄉土情懷擴展至家國情懷。2019 年修訂《課程框架》及《基本學力要求》，明確學校在初中和高中教育階段的歷史、地理、視覺藝術及音樂四科，均須獨立設科和必修。2007 年，澳門特別行政區教育暨青年局與人民教育出版社合作編寫教材，目前已陸續完成中小學品德與公民、歷史、地理教材的編寫與出版任務。2019 年，《品德與公民》教材作為常識教育類別的必修課程實現澳門全覆蓋；2020 年，《歷史》教材在澳門超過 95% 的學校選用；《澳門初中地理補充教材》也深得澳門教育界的支持與肯定。2020 年，啟動該套教材的英文版、葡文版翻譯工作，將於 2021 年底完成出版並投入使用。^①

基於港澳教育的基本學力要求、社會發展情況和實際需求，在系統呈現學科知識的過程中有機融入正確的國家觀、民族觀、文化觀和歷史觀教育，有序引導學生增進愛國愛港愛澳情感。粵港澳三地出版機構圍繞“嶺南文化”“國情教育”這一主題，在教材合作出版方面加強互動。其中，廣東教育出版社與澳門教青局、澳門啟元出版社、香港相關機構在教材方面的合作也順勢展開。陸續開發了澳門《中國語文》中小學教材、澳門小學《常識》教材、香港《中國歷史》教材、《中國娃娃幼兒園讀本》學前教材、《我的家在中國》國情教育讀本等產品。澳門的中小學《中國語文》和《常識》教材將會在 2021 年 9 月全面展開試用和使用，已前往澳門開展了多場教材宣講及培訓工作。《我的家在中國》作為國情讀本已走進香港學校。以教材為載體，在教材編纂、師資培訓等方面繼續加強聯動，充分發揮三地的出版資源，搭建教育資源共享平臺。

①《愛國愛澳 為國育才——人民教育出版社澳門教材研討會發言摘編》，《中國教育報》2020 年 11 月 4 日第 12 期。

二、促進粵港澳大灣區教育聯動發展的支持因素

推動粵港澳大灣區教育聯動，不僅需要國家層面的頂層設計和戰略規劃進行方向引領，還需要粵港澳三地政府間及各部門加強聯繫，加大政策、經費、人力和組織的保障力度，充分發揮合力，形成上下聯動、同頻共振的工作格局，共同為大灣區教育聯動發展賦能。

（一）政策支持是促進教育聯動的首要因素

廣東在為港澳青少年來粵教育交流與學習、港澳青年到粵就業、創業等創造良好的政策環境。無論是省級層面還是各地市，都充分發揮區域優勢，為促進粵港澳大灣區教育聯動提供政策支持，多方位助力大灣區建設。2019年6月，廣東省教育廳、香港特區政府教育局、澳門特區政府教育暨青年局、澳門高等教育局分別簽訂《粵港資歷框架合作意向書》《粵澳教育培訓及人才交流合作意向書》，並就如何共同推動灣區資歷框架建設、探索建立灣區各級各類教育與培訓學分互認機制、推動灣區人才交流、打造灣區教育深度合作示範區等重要問題進行專題研討。2020年12月，教育部、廣東省人民政府印發《推進粵港澳大灣區高等教育合作發展規劃》，重點提出五大任務：一是突出體制機制改革；二是突出互聯互通；三是突出創新引領；四是突出高端引育；五是突出互學互鑒，打造高等教育對外交流合作樞紐，促進人心相向相通。2021年2月，《廣東省進一步深化粵港合作若干措施》就青少年交流和教育合作方面提出：支持配合香港特區政府實施“大灣區青年就業計劃”、支持香港青年在粵港澳大灣區內地城市創業就業，推進建設10家粵港青年創新創業基地、加強高等教育合作、加強專業職業教育和培訓合作等措施。

地方性的聯動措施也不斷推出。如廣州自2019年6月起施行《發揮廣州國家中心城市優勢項目支持港澳青年來穗發展的行動計劃》，這是粵港澳

大灣區內地城市首個支持港澳青年來穗發展的綜合性政策文件。2021 年 2 月廣東省推進粵港澳大灣區建設領導小組印發《佛山順德粵港澳協同發展合作區建設方案》（粵大灣區〔2021〕4 號），方案指出將進一步推動在產業優化升級、科技創新發展、高端服務貿易、青年創新創業、人文交流融合等領域的協同發展，打造佛山順德參與粵港澳大灣區建設的重要載體。

(二) 經費配套是促進教育聯動落地的必要條件

促進粵港澳大灣區教育合作需要財政支持。廣東省財政廳關於下達 2020 年教育發展專項資金（推進教育現代化及農村義務教育寄宿制學校建設用途）粵港澳大灣區教育合作資金的通知（粵財科教〔2020〕73 號），財政為灣區學生體育交流、音樂教育交流、各類教育合作教育平臺建設、粵港澳姊妹學校交流、大學生創新創業對接、資歷框架合作、融合教育交流等七類共計 22 項的灣區教育合作項目提供 1000 萬元資金支持（詳情見表 2）。

表 2 2020 年教育發展專項資金（推進教育現代化及農村義務教育寄宿制學校建設用途）
粵港澳大灣區教育合作資金安排明細表

序號	資金下達單位	資金使用單位	資金（萬元）	類別	具體內容
1	廣州體育學院	廣州體育學院	300	粵港澳大灣區學生體育交流活動	舉辦第三屆粵港澳大灣區學生體育節
2	深圳市本級	深圳大學	100	粵港澳大灣區音樂教育交流季	粵港澳大灣區大學生藝術節
3	星海音樂學院	星海音樂學院	100		粵港澳大灣區中小學生音樂節
4	星海音樂學院	星海音樂學院	40		舉辦粵港澳大灣區國際音樂季
5	省教育廳系統轉撥賬戶	中山大學	100	粵港澳各類教育合作教育平臺建設支持經費	粵港澳高校聯盟及專業聯盟及下轄近 20 個專業聯盟，有關經費主要用於秘書處及有關專業聯盟開展專業交流、工作對接、人員互訪等費用。
6	省教育廳系統轉撥賬戶	華南理工大學	10		粵港澳高校創新創業聯盟工作對接聯絡經費

序號	資金下達單位	資金使用單位	資金(萬元)	類別	具體內容
7	華南師範大學	華南師範大學	10	粵港澳各類教育合作教育平臺建設支持經費	粵港澳大灣區教師聯合會工作對接聯絡經費
8	廣東技術師範大學	廣東技術師範大學	10		粵港澳大灣區職業教育教師發展聯盟工作對接聯絡經費
9	星海音樂學院	星海音樂學院	10		粵港澳大灣區音樂教育與藝術發展聯盟工作對接聯絡經費
10	廣州體育學院	廣州體育學院	10		粵港澳大灣區體育教育與發展聯盟工作對接聯絡經費
11	廣州美術學院	廣州美術學院	10		粵港澳大灣區美術與設計教育聯盟工作對接聯絡經費
12	江門市財政局	五邑大學	10		粵港澳大灣區西岸科技創新和人才培養合作聯盟工作對接聯絡經費
13	深圳市財政局	深圳信息職業技術學院	10		粵港澳大灣區職業教育產教聯盟工作對接聯絡經費
14	星海音樂學院附屬中等學校	星海音樂學院附屬中等學校	10		粵港澳大灣區中小學音樂教育聯盟工作對接聯絡經費
15	廣州市財政局	廣州市教育局	10		粵港澳大灣區辦學團體及教育相關機構交流平臺與港澳教育相關機構進行對接所產生的食宿、交通等費用
16	廣東省教研院	廣東省教研院	10		粵港澳大灣區基礎教育校長聯盟與港澳教育相關機構進行對接所產生的食宿、交通等費用
17	汕頭市龍湖區財政局	汕頭市龍湖區教育局	150	支持粵港澳姊妹學校交流經費	汕港姊妹園交流活動：中華傳統文化課程資源、派員赴港現場教學交流活動及網絡課程製作、舉辦文化交流活動。
18	深圳市本級	深圳市教育局	55		組織舉辦粵港澳姊妹學校中華經典美文誦讀匯演活動。
19	省教育廳	省教育廳	15		粵港澳姊妹園工作經費
20	省教育廳系統轉撥賬戶	華南理工大學	10	粵港澳大灣區大學生創新創業對接活動	粵港澳大灣區大學生創新創業對接活動
21	省教育廳	省教育廳	10	粵港澳資歷框架合作經費	落實與港澳教育部門簽署的資歷框架合作意向書
22	省教育廳	省教育廳	10	粵港澳融合教育交流活動	組織舉辦第二屆粵港澳融合教育論壇及交流活動
合計			1000		

在教育專項資金的支持下，粵港澳高校聯盟及專業聯盟等平臺數量當年度目標值 30 個，實施週期目標值 35 個。通過系列交流活動，增進港澳青年對粵港澳大灣區合作發展的認同以及對祖國內地的正確認識，促進國家認同和民心回歸。^①

（三）港澳特區政府不斷加大教育聯動力度

香港教育局通過加強師資培訓、發展學與教資源、舉辦不同類型的學生活動、提供與中國歷史科和歷史科課程配合的內地考察學習活動等多元策略，以進一步加強教育聯動，提升中國歷史教育。學校可運用“全方位學習津貼”及“推動中國歷史及文化的一筆過津貼”，組織多元的中史活動，加強學生對中國歷史和中華文化的認識。在促進中小學生參加交流以拓寬視野方面，香港教育局推出不同措施。在 2020 年《施政報告》的政策措施中詳細地提出內地交流計劃和姊妹學校的具體舉措。

內地交流計劃：教育局持續舉辦或資助學校自辦內地交流計劃，為中、小學生提供全方位學習經歷，以拓寬視野，並加深認識國家的歷史文化，欣賞及傳承優秀的中華文化及民族精神，提升國民身份認同。同時因應國家的發展策略，適時優化各交流計劃，讓學生實地考察“一帶一路”相關省市、粵港澳大灣區，以及創新科技企業等，親身體會國家的最新發展及思考國家發展為香港帶來的機遇。2020/21 學年將繼續提供逾 10 萬個名額，讓學生在小學和中學階段最少各獲一次到內地交流的機會。

姊妹學校：為進一步促進兩地姊妹學校的專業交流和多元協作，並鼓勵更多香港學校參加姊妹學校計劃，教育局已由 2018/19 學年起，為與內地

^① 《廣東省財政廳關於下達 2020 年教育發展專項資金（推進教育現代化及農村義務教育寄宿制學校建設用途）粵港澳大灣區教育合作資金的通知》，廣東省財政廳網站，http://czt.gd.gov.cn/tzgg/content/post_2956442.html，2021 年 5 月 23 日。

學校締結了姊妹學校的本地公營及直資中小學和特殊學校提供經常津貼及專業支援。並規定 2020/21 學年的津貼金額為每校約 15.6 萬元。

香港特區政府提供充足的資源供學校自行籌辦內地交流活動。從 2019 年起，政府每年撥款約 9 億元，向公營學校及直資學校發放恒常的“全方位學習津貼”。在 2020/21 學年，以開設 24 班的學校為例，小學可獲約 76 萬元，中學可獲約 117 萬元。提供初中及高小學生交流活動資助計劃——“赤子情中國心”、高中學生交流活動資助計劃等，籌辦多元化的內地交流活動。

澳門教育暨青年局以《澳門青年政策》為基礎編制了“行動計劃”。2014 年，特區政府成立了“青年政策”跨部門跟進小組，通過有效的跨部門協調機制，按序落實與青年政策相關的工作。配合《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，小組成員在《澳門青年政策》行動計劃 2017 — 2020 中，新增了諸多與粵港澳大灣區相關的青年工作項目。如：澳門高中學生赴廣州學習交流計劃、澳門高中學生赴大灣區交流計劃、推動粵港澳大灣區姊妹學校交流、粵澳體育交流營、粵港澳大灣區城市群參觀活動、粵港澳大灣區就業實習計劃等項目活動；^① 每年由教青局教育資源中心發起的“內地優秀教師來澳交流計劃”系列活動；教育暨青年局向在廣東省 21 個城市就讀的澳門學生提供學費津貼及學習用品津貼，體現了澳門特區政府對在廣東省就讀非高等教育階段的澳門居民學生的支持。

三、粵港澳三地教育聯動的問題分析

粵港澳三地在政治制度、經濟制度、法律制度和行政管理體制等方面都存在一定差異，客觀上使得灣區教育合作發展存在一定的障礙，總體來

^① 《〈澳門青年政策〉行動計劃 2017 — 2020》，<https://www.dsedj.gov.mo/youthpolicy/action/actionplan.pdf>。

說三地教育聯動的整體層次不高、縱深度不強、法律法規滯後、主導與內生未形成黏合力，開放性和流動性仍略顯不足。具體表現在以下方面。

一是教育聯動各方主體多以自身利益為主，缺乏中央及地方政府的強力主導和暢通的優質教育資源聯動路徑。目前粵港澳三地對跨區域教育聯動抱不同態度，持不同策略，在思想認識和合作理念方面存在較大差異。推進區域內教育聯動和協調發展，受制於區域內政府間組織協調機制不健全、協同聯動合作和優勢教育資源共享不充分、不同層面參與者積極性參差不齊、人才培養體制機制跟不上區域發展形勢和需求變化等問題影響。^①優質教育配套建設和內部資源不平衡的問題日益凸顯，教育資源共建共享的聯動路徑還未搭建完善，粵港澳大灣區內的相關教育主體也多是自發，尚缺乏聚焦教育集群發展層面的戰略規劃和宏觀指導，諸多因素使得在教育聯動在動力機制層面，還未實現上下整體“組合拳”效應。

二是教育聯動缺乏全局性和長遠性規劃，更多的是局限於某個項目的合作交流，教育聯動的長效機制尚未建立。儘管目前教育合作發展已納入區域總體規劃，並通過政府主導、教育主體自發組織等方式實現了一些資源共享交流，但多數合作項目仍停留在淺層，更多的合作發展停留在書面協議上，並沒有實質行動和落地措施。如 2019 年《粵港澳大灣區發展綱要》也只是明確了教育合作發展的基本範疇和政策方向，真正落地還需要相應政策支撐、體制機制、法律法規保障。項目合作具有時間性，一旦項目完結，合作交流往往也隨之結束，項目成效的維繫和持續性難以跟進。加上教育聯動的層次與水平普遍不高，尤其是缺乏政府主導的制度性安排，即便是項目式的合作交流，由於三地在教育觀念、制度、管理等方面的差異，使得實際推行起來仍然障礙重重，聯動成效不盡如人意。

① 劉藝：《基於區域協調發展戰略的灣區教育研究——以粵港澳大灣區為例》，《湖北經濟學院學報》（人文社會科學版）2021 年第 1 期，第 138—140 頁。

三是教育聯動的惠及群體有限，聯動內容相對比較零散，聯動的廣度深度和創新性有待拓展。據香港廣東青年總會和明匯智庫聯合發佈的《香港青年就業及大灣區發展指數 2020》調查顯示，港青對大灣區的了解程度逐漸增強，但不願意赴大灣區發展的比率則有所上升。隨着兩地交流與合作的深入開展，在活動創新方面卻越來越顯不足，存在交流合作機制流於形式，如有些“姊妹學校”出現拉完手就撒手，後續活動少，只是追求形式和數量等問題。如何更好地以文化為紐帶，以交流促三地青少年相互了解，更充分地常態化、系統性、分層分類地把三地教育資源聯動起來並深度交融就顯得極為迫切。

四、粵港澳三地教育聯動的提升策略

推動粵港澳大灣區教育要素聯動更加高效是支撐大灣區未來發展的重要途徑，通過教育的深度融合，能夠打造教育聯動發展的新業態，謀求灣區教育的高質量發展。作為區域共同體，港澳大灣區有共同的地理空間和歷史、文化記憶，通過新時代的教育聯動有助於加強灣區共同體的認同，增強國家認同，把灣區教育建設成為發展的共同體，最終成為命運的共同體。華南師範大學盧曉中教授曾指出粵港澳大灣區教育合作發展需要確立“灣區意識”，並賦予五方面的時代新內涵：着眼於長遠全局，彰顯教育“百年大計”的本質和在灣區建設中的特殊功能；着眼於協同發展，實現優勢互補；着眼於現代治理機制創建，建設活力灣區、法治灣區；着眼於融合性發展，構建發展共同體、命運共同體；着眼於包容性成長，形成和而不同的“馬賽克”式的灣區教育新圖景。^① 結合該論述及現今三地教育聯動現狀，

① 盧曉中：《推動粵港澳大灣區教育合作發展的思考》，《中國高教研究》2019年第5期，第54—57頁。

我們可以從以下方面進一步深化與拓展三地教育聯動效能。

（一）建立健全體制機制，破解教育聯動的行政壁壘

大灣區各地教育的特點、優勢和需求存在一些重疊和衝突，需要從中央政府、區域各地方政府、特區政府，以及不同部門主管單位層面理清教育聯動責任結構與合作方式，建立健全管理體制和運行機制，包括政策、組織、規劃、資金、信息等。設立如“粵港澳大灣區教育聯動工作小組”，統籌指導大灣區教育聯動事項，搭建教育聯動的長效機制和交流合作平臺，籌劃並明確教育聯動的主題和形式，同時三地政府增加專項經費支持，促進灣區學校全面參與，把聯動覆蓋群體和內容進一步擴展和延伸，助力港澳青少年融入國家發展大局。

（二）完善教育聯動機制，支持教育要素雙向流動

粵港澳三地教育行政主體的利益訴求不同，要實現高水平教育聯動發展，就必須從國家戰略層面，產業發展需求層面，透過教育融合發展，構建三地教育協調機制，在體制機制上對接協調。發揮橫向教育聯動合作主體力量，形成以“政府—學校—行業企業—社會”為載體的教育合作的歷史合力，促進粵港澳三地基礎教育、職業教育、高等教育合作的動力得到較好培育、挖掘和整合。^① 通過完善教育聯動機制，理順合作機遇，為教育聯動發展鋪平道路，使三地教育要素的雙向流動直接有力，如加強深度短期訪學，加強三地教師的教科研活動，區域文化特色和高等教育資源賦能，讓教育聯動更加實質增效。這種雙向交流機制的建立有利於促進的灣區教育聯動發展新格局的形成，從而提升灣區教育國際競爭力。

^① 陳偉、鄭文：《粵港澳大灣區教育合作的現實基礎和實踐理路》，《華南師範大學學報》（社會科學版）2019年第6期，第67—72頁、第192頁。

（三）完善服務配套體系，搭建多元化灣區教育聯動平臺

針對聯動對象的核心需求，完善服務配套體系，開展跨區域校際交流，跨區域文化交流。如圍繞國情教育、旅遊文化、藝術體育、公益服務等重點領域，聚焦重點群體，依託線上和線下的平臺，有針對性地為港澳青年提供國情、政策、機制、管理、法律等方面的培訓。建立教育聯動的通道和項目策劃，加強協作夥伴關係，實行不同學校的交互培訓、學分資格和學歷互認、課題合作等，深入開展多層次、全方位的交流合作，為三地更多的學校、教師和青少年服務，推動教育資源的互聯互通、開放共享，推進粵港澳教育聯動向縱深發展。

（四）以核心引擎城市示範，打造灣區教育聯動新局面

以香港、澳門、廣州、深圳四大中心城市為教育聯動發展的核心引擎，帶動珠三角 9 市與港澳兩個特別行政區充分發揮各地的優勢，互相支持和取長補短。發揮各地城市的協同效力，豐富教育交流合作內容，創新教育交流合作方式，提高教育交流合作水平，實現三地教育交流合作互鑒、互惠、互利，打造灣區教育聯動的“新樣板”。2021 年廣東省教育工作會議將“全面深化粵港澳大灣區教育合作”作為今年 14 項教育重點工作之一。教育聯動發展要結合粵港澳大灣區建設的重大歷史機遇，通過核心引擎城市示範，積極推進教育“引進來”“走出去”步伐，培育灣區開放競爭新優勢，探索粵港澳教育合作交流的新模式，建設優質教育聯動圈，從而實現資源共享、優勢互補、合作共贏，形成整體性的利益共同體，共同打造灣區教育命運共同體，助推粵港澳大灣區教育的全面建設。

16 澳門抗疫彰顯大灣區人文精神報告

林震宇 李觀鼎^①

摘 要：在中央抗疫精神指引下，澳門進行了一場艱苦卓絕的抗疫鬥爭，取得了令世人矚目的成績，展示了澳門不懼困難、務實進取、文化先行、灣區攜手和全球共濟的灣區人文精神風貌。特別是澳門通過推廣網上閱讀、製作線上“音樂會”、推出文博展覽“雲導賞”、創新“澳門遊”內容等形式施行的“文化抗疫”，展示了澳門特定土壤和氣候裡生長起來的文化之美。通過這次百年不遇的新冠病毒疫情鬥爭，更把澳門 65 萬人與祖國 14 億人的命運緊緊地連結在一起，展示了澳門依照歷史前進的必然邏輯而前進，追隨新時代發展的大潮而發展的宏偉畫卷。

關鍵詞：文化抗疫 人文灣區 灣區合作 命運共同體

在世界百年未有之大變局中，2020 年只是短暫的歷史一瞬，而澳門亦不過是面積僅有 35 平方公里的彈丸之地。可是，澳門的 2020 年，卻經歷了一次前所未有的重大考驗，進行了一場艱苦卓絕的奮鬥，取得了令世人矚目的成績。這是極不尋常的一年，全民抗疫的小城故事裡，蘊藏着多少精神的光芒和思想的力量，讓我們對彼情彼境的回望充滿了感動和欣喜。

^① 林震宇，澳門國際法及國際關係學會副理事長；李觀鼎，澳門特別行政區政府文化局顧問。

一、嚴防疫情

2019年12月20日，第五屆澳門特別行政區政府莊嚴宣誓就職，全面施政剛剛“開局”，就在2020年1月遭逢新冠病毒帶來的重大考驗。一時間常年向好的澳門經濟出現嚴重衰退，作為經濟支柱的旅遊博彩業大幅度萎縮，各行各業均深受影響，政府財政收入大幅下滑，廣大市民就業與生活面臨很大困難。

澳門特區政府在中央抗疫精神指引下，臨“危”不懼，迎“難”而上，始終把人民生命安全和身體健康放在首位，迅速調整施政工作重心，明確提出“抗疫情、保就業、穩經濟、顧民生、推改革、促發展”的施政方針，將疫情防控視為當前壓倒一切的頭等大事，及時採取了一系列有效措施，最大限度地防控疫情的擴散。

在新冠疫情爆發初期，特區政府根據2003年抗擊非典疫情的經驗，及其後出臺並不斷優化的《傳染病防治法》的規定，針對疫情變化，適時調整出入境限制、口岸檢疫以及隔離措施，並從娛樂場所、公共活動、疾病診治和社區宣傳等方面採取具針對性的措施；同時保證有足夠的醫療設施、個人防護裝備、藥物及人力資源等，及時有效地遏制了疫情的散播和蔓延。

為了更有效的抗擊疫情，澳門特區政府於2020年1月21日設立了直接隸屬於行政長官的新型冠狀病毒感染應變協調中心，負責全面規劃、指導和協調各公共及私人實體關於預防、控制和治療新型冠狀病毒感染的工作。疫情期間，行政長官常常於清晨六時即起身辦公，或召集臨時工作會議，部署緊急任務，或致電政府主要官員檢查工作落實情況，充分發揮了應變協調中心作為抗疫中樞機構的作用，對全澳疫情高效地實施了監測預警、風險分析、專業決策、應急處置一體化管理。切實做到了指令清晰、系統有序、條塊暢達、執行有力。

於是，我們看到——

就在應變協調中心設立的次日，也就是 1 月 22 日，澳門確診了首宗新冠輸入個案，特區政府隨即作出進一步的出入境部署，於 1 月 23 日在各入境口岸開始執行健康申報措施，為內地於 2020 年 1 月 29 日起暫停辦理港澳旅行簽注做了準備。隨着全球疫情的加劇，澳門特區政府於 2020 年 3 月 18 日起禁止外籍人士入境澳門，隨後又宣佈更嚴格的措施，禁止所有在入境前 14 天內曾經到過中國以外國家或地區的中國內地、香港和臺灣居民入境。

早在 2020 年 1 月應變協調中心設立不久，澳門特區政府就已有計劃地向全球持續採購各類防護用品，為前線醫護儲備了足夠 3 個月使用的防護物資^①，包括防護衣、防護目鏡等，同時還設法為醫護人員安排宿舍休息^②。充足的防護物資和後勤保障，令前線人員能夠無後顧之憂地奮戰疫情。

特區政府的紀律部隊也同樣處在抗疫防控的最前線，其中司法警察負責追查確診者與密切接觸者的行蹤，並安排相關人員送到醫院或隔離的指定地點，避免疫情在社區爆發^③。

旅遊局則負責向旅遊業界人士派發衛生防疫指引，並聯同衛生局每日定時舉行講解會，向市民和出入境人士發佈疫情態勢、解釋防疫措施。政府和市民之間建立起的持續高效的溝通機制，讓市民能夠與政府充分聯動，掌握疫情變化和採取防疫措施，政府也得以及時收集市民對政策的反饋，並精確分析政策的落地效果。

自 1 月 23 日起，特區政府便推出了“保障口罩供應澳門居民計劃”，至今已第 30 輪。上述計劃確保了每一位澳門居民都能以不到 1 元的低價，

① 《新型冠狀病毒感染應變協調中心澄清本澳沒有醫護人員感染新型冠狀病毒》，新型冠狀病毒感染應變協調中心，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/315206/>，2020 年 1 月 26 日。

② 《記者會快訊(支持醫護)》，澳門新聞局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/317161/>，2020 年 2 月 5 日。

③ 蔡少民：《澳門新冠疫戰》，2020 年 11 月版，新協和印刷廠，第 23 頁。

購得每日一枚的成人或兒童口罩。持續且充足的口罩供給，既確保了防疫效果，也避免了市面上口罩的搶購和不合理抬價。

隨着境外疫情的不確定性增加，有不少澳門居民擔憂在海外的親屬，尤其是留學子女的安全，此外還有不少滯留在澳門逾期逗留的外籍人士盼望早日回到他們的國家。考慮到這種情況，澳門特區政府經過與香港特區政府的充分溝通與合作，自 2020 年 2 月起，多次安排專車去香港國際機場接載澳門居民經港珠澳大橋入境返澳^①，並於同年 6 月，為需要返澳的居民和需要回國的外籍人士提供了來往澳門和香港機場之間的特別渡輪服務^②。

接下來，隨着 9 月份海外高校陸續開學，特區政府經與旅遊及航空業界協調，並得到了長榮航空和澳門航空的積極響應，為有意赴國外升學的澳門學生，提供了由澳門經臺北轉飛倫敦、由澳門經臺北轉飛法國，以及由澳門經首爾轉飛倫敦的航班^③。上述跨境人員的流動多達數千人，但最終並沒有讓一例新冠疫情流入澳門社區，不僅體現了澳門醫療防疫技術應有的水平，更展現了澳門特區政府以民為本的執政理念與從容不迫的施政自信，充盈其中的人文關懷尤其令人感動，正如自日本返澳的居民梁小姐所言，那是一種“暖心”的感覺^④。

在 2020 年的澳門，特區政府“嚴防嚴控，不惜代價”的抗疫政策深入人心，已形成民眾鬥志；“早發現、早報告、早隔離、早治療”的抗疫策略行之有效，更化為社會公約。60 餘萬市民緊密團結在特區政府周圍，守望相助，齊心協力，在這場困難重重的疫情大考中，以零死亡、零社區感染、

① 《應對新冠疫情旅遊限制特區政府助居民返澳》，澳門旅遊局，<https://mtt.macaotourism.gov.mo/2020/02/government-working-to-assist-returning-residents-facing-covid-19-travel-limits-tc/>，2020 年 2 至 5 月。

② 《往返香港機場特別渡輪服務下週三啟動》，《正報》，<http://www.chengpou.com.mo/dailynews/189577.html>，2020 年 6 月 11 日。

③ 《記者會快訊(政府關注海外留學生回校升學交通安排)》，澳門新聞局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/339242/>，2020 年 8 月 7 日。

④ 蔡少民：《澳門新冠疫戰》，2020 年 11 月版，新協和印刷廠，第 50 頁。

零院內感染、低重症率和高治癒率的優異成績，交出了一份令人滿意的答卷。

二、力保民生

醫療防疫措施只是抗擊疫情的一方面。顯而易見，不論是疫情本身還是不得不採取的疫情管控措施，對全球各個經濟體的經濟發展，甚至是經濟最基本的運轉產生了嚴重衝擊。經濟活動減少，繼而影響居民的就業和收入，進而降低消費力，惡性循環。唯其如此，在國家抗疫方針指引下，澳門特區政府和澳門市民之間形成的以防控安全為先，以保障民生為本的普遍社會共識，就顯得尤為重要和可貴。國務院總理李克強在 2021 年 1 月 27 日聽取澳門特別行政區行政長官賀一誠 2020 年度的述職報告時，對特別行政區政府採取了一系列有力應對措施，及時出臺針對性政策穩經濟、保就業、紓民困，並在疫情穩定後不失時機推進經濟適度多元發展，加快粵澳合作項目，保持了澳門良好發展局面，予以充分肯定。^①

在澳門的各個行業中，最直接受到疫情衝擊的便是旅遊業、博彩業和航空業等外向型服務業。其中，澳門的旅遊和博彩業遭受到了自回歸以來最嚴重且歷時最長的沉重打擊。2020 年第 1 季澳門經濟錄得顯著跌幅，按年實質下跌 48.7%。作為龍頭行業的博彩服務出口及其他旅遊服務出口分別下跌 61.5% 及 63.9%；而貨物出口亦錄得 23.5% 的跌幅。由於社會整體收入減少，內部需求也持續放緩，其中固定資本形成總額及私人消費按年分別下跌 37.2% 及 15.2%。^②

① 《李克強聽取賀一誠述職報告韓正出席》，國務院新聞辦公室網站，<http://www.scio.gov.cn/tt/34849/document/1697938/1697938.htm>，2021 年 1 月 27 日。

② 《澳門經濟季刊第 1 季》，澳門特別行政區政府，2020 年 7 月。

除了旅遊博彩業以外，圍繞旅遊博彩的周邊行業，例如零售和餐飲等，均受到遊客減少影響而面臨企業經營困難。其他公共服務型行業，例如職業司機、健身教練和補習督課中心的導師等也同樣受到疫情直接衝擊。

早在 2020 年 1 月，疫情伊始，為了保障市民的就業，特區政府便開始呼籲私人企業與市民一同共渡難關，不要解雇員工^①，得到眾多企業積極響應，有些企業還利用疫情期間生意較少的情況，為員工提供專業培訓。例如，澳門國際機場專營股份有限公司，一方面利用員工的空餘時間，對員工進行培訓，讓他們熟悉、把握公司不斷購入的新機器、新設備，以增進知識，提高技能。另一方面，利用航班大量減少的空擋，向各航空公司提供平時因空運緊張而難以安排的“本場訓練”，為提升機組人員專業水平創造了條件。^② 這樣的籌劃，不僅讓員工有“工”可開，還提升了員工業務素質，為企業疫後的發展儲備了“能量”。

隨着疫情延續，考慮到澳門經濟在短期內難以完全恢復，經濟大環境持續受壓，居民整體消費力疲軟，就業困難，澳門特區政府通過澳門基金會設立了以“保就業、穩經濟、顧民生”為目標的“百億抗疫基金”，並於 2020 年 2 月 13 日宣佈了首輪經濟援助措施。

截至 2021 年 5 月，澳門特區政府已經陸續推出了三輪經濟援助措施，其中前兩輪是在 2020 年度內推出。總體而言，三輪措施有相似之處，諸如通過消費津貼、水電費補貼和醫療券等方式直接紓解市民在日常開支上的燃眉之急，通過減免稅費和免息貸款等途徑減輕企業在運營上的財務負擔，通過提升技能培訓和以工代賑保障居民就業，以及通過額外增發援助金幫扶弱勢家庭等等。

① 《政府強調提振經濟有部署有方向籲企業勿解雇員工》，澳門電臺消息，https://www.tdm.com.mo/c_news/radio_news.php?id=453384，2020 年 1 月 31 日。

② 《澳門小城萬眾一心共同抗疫(二)》，《星報》，http://www.sengpou.com/?news_id=7409，2020 年 4 月 3 日。

分別而論，三輪經濟援助措施根據澳門社會在不同時期的需要各有側重。例如第一輪措施在尚不明確疫情延續多久的情況下推出，旨在迅速為居民緩解經濟壓力和為各行各業減輕市場憂慮。第二輪經濟援助措施是在澳門經濟長期低迷的情況下推出，是一個加強版措施，進一步增強了對居民的經濟和就業支持，同時擴大內需，適度恢復人員往來。第三輪措施是在澳門和內地疫情穩定，人員往來逐步恢復的情況下推出，因而着眼於經濟復甦，通過促進本地消費，穩住企業特別是中小微企業的存續，從而達致保障本地居民就業及關顧民生的目標。

在保民生方面，澳門特區政府的就業扶持工作，尤其受到居民的廣泛稱許。由於疫情延續時間長，有些處境困難的企業與員工協商以無薪假或部分有薪假等方式為員工保留職位，有些員工則面臨失業。考慮到失業和開工不足的情況，特區政府除了向各類雇員和商戶提供直接的經濟援助，還為失業人士、放無薪假人士以及開工不足的自雇人士，推出了各類對應的帶津培訓計劃。通過參與培訓，既能對相關人士的經濟生活起到一定幫助，還能提升其長遠的社會競爭力。而同樣面對嚴峻的就業形勢的，還有約七千至九千名“初出茅廬”、需要走向勞動力市場的應屆畢業生。特區政府及時於 2020 年 6 月專門為應屆畢業生推出了名為“疫境自強·職出前程”的職場體驗計劃，與本地公共事務企業、銀行及大型博企合作，提供機會讓畢業生透過三個月的實習累積工作經驗，並且與企業建立連結點。最終七成實習生，因良好的表現而獲得企業聘用，開始了人生第一份工作。^①

有人說澳門保就業保得好，經濟財政司司長李偉農總結這個問題時說：“澳門成功的方程式是團結和互讓互諒”^②。

①《逾七成實習畢業生獲聘》，《澳門日報》，http://www.macaodaily.com/html/2020-10/22/content_1469599.htm，2020 年 10 月 22 日。

②《李司冀勞資互諒互讓解糾紛》，《澳門日報》，http://www.macaodaily.com/html/2021-05/28/content_1519067.htm，2021 年 5 月 28 日。

三、文化抗疫

當疫情肆虐之時，全民“宅”家，百業俱寂。文化場館關閉了，文藝演出取消了，各種集會暫停了，文化工作遭遇“無事可為”之境。面對這種日常運作幾近“停擺”的情況，澳門文化人卻偏偏“沒事找事”。文化局長穆欣欣發出詰問：生命不息，文化力量不息，在生活突變面前，文化難道應該缺席嗎？老作家魯茂明確指出：抗疫是全方位的，文化應有自己的位置。特區政府及時提出“文化抗疫”的構想，得到社會廣泛、熱烈的響應，從而在城市“全方位抗疫”中，確立了一個重要而獨特的方位。

一是推廣網上閱讀。在避免人群聚集的同時，為了讓市民繼續享受到閱讀的樂趣，特區政府公共圖書館積極向市民推廣“全民網上閱讀平臺”。該平臺為大眾提供了各式各樣線上免費電子資源，類型涵蓋社會人文、心靈勵志、醫療保健、商業財經、生活休閒、語言學習、藝術設計、親子少兒、圖文漫畫、自然科普、觀光旅遊、文學小說及有聲書等各領域電子書，內容豐富。市民足不出戶，便可免費閱讀網上約 1.5 萬種圖書及雜誌，享受靜謐閱讀時光。^①

二是製作線上“音樂會”。為滋養市民在抗疫期間單調的居家生活，特區政府與演藝界攜手為市民提供了多項線上文化資源，讓市民安坐家中便能欣賞藝術，得到審美愉悅。自 2020 年 2 月起，澳門樂團和澳門中樂團便精心挑選好演奏曲目，先由樂師們各自在家中反覆演練，再拍攝成演奏視頻，最後集體合成，製作出形式多樣的影片及多場線上音樂會，並透過特區政府及樂團的社交媒體對外發佈，以古今中外名曲舒緩市民面對疫情的

^① 《在家暢遊無邊際書海》，澳門公共圖書館臉書專頁，<https://www.facebook.com/BibliotecaCentraldeMacau/posts/2807841942592995>，2020 年 2 月 7 日。

緊張情緒，受到了廣大市民的熱烈歡迎。^①

三是推出文博展覽“雲導賞”。特區政府利用轄下澳門博物館的臉書專頁首次進行“雲導賞”直播，透過線上形式，由專業導賞員以生動有趣的方式講解於該館舉行的“滄海明珠——澳門城市變遷專題展”，細數當中珍貴展品背後的歷史故事。^② 澳門藝術博物館則通過多個社交平臺製作“雲展覽”，並首次和故宮博物院微信公眾號“微故宮”合作，通過線上語音導賞、教育資源下載、線上工作坊等生動形式，深入淺出地向觀眾介紹“星槎萬里”的展覽內容。^③ 讓市民在沒有時間與空間的限制下，隨時隨地瀏覽欣賞，充分發揮線上觀展的優勢，贏得不少市民點讚。

四是創新“澳門遊”內容形式。“澳門遊”本來是就外地遊客而言的，鼎盛時期每年來澳遊客已逾 3000 萬人次。與此相應，澳門人旅遊興致亦十分高逸，個人遊、結伴遊、組團遊，遊內地、遊歐美、遊世界，早已蔚為小城的民俗風情。可是疫情期間，澳門非但無客可“來”，本地人也無處可“去”。這就在大大減少了澳門的經濟收入的同時，還深深影響了澳門人的精神生活。

特區政府鑒於澳門並未發生任何本地社區新冠個案，從保就業、擴內需和豐富居民生活出發，於 2020 年 6 月至 9 月期間專門為澳門居民推出了“心出發，遊澳門”本地遊項目，每人每次參團可獲津貼 280 澳門元，最多可獲兩次參團津貼。本地遊項目合共包含 25 條旅遊路線，有近 14 萬人次參與，組成逾 4300 團，為澳門本地市場帶來超過 5600 萬澳門元的經濟效益，居民整體滿意度超過 8 成 5，其中的直升機飛天體驗之旅更是吸引了

① 《(隨筆) 文化抗疫用以抵抗生命中的黑暗》，《澳門日報》，http://www.macaodaily.com/html/2020-02/16/content_1415647.htm，2020 年 2 月 16 日。

② 《文化局推出線上活動響應國際博物館日》，澳門文化局，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/293245/>，2020 年 5 月 11 日。

③ 《文化局藝博館星槎萬里系列展覽結束》，澳門文化局，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/294078/>，2020 年 5 月 18 日。

市民的熱烈參與。^① 本地遊項目在維持旅行社、導遊、旅遊巴士司機及相關就業人員生計的同時，惠及傳統社區的中小商戶，進一步推動旅遊業及相關行業復甦，促進旅遊業界推出新產品和新路線。^② 澳門居民通過本地遊項目，不僅享受到了經濟實惠，更豐富了對自身所扎根的這座小城的歷史和文化認識。

2020 年的“文化抗疫”，堪稱一段生動精彩的澳門故事，它不是小城文化的簡單的說明書，而是在澳門特定土壤和氣候裡生長起來的文化之美。箇中對文化本真的堅守，充分體現特區政府和文化人的責任和擔當。專業的也好，業餘的也好；線上也好，線下也好；著作也好，文物也好；樂曲也好，圖畫也好，都成了提振元氣、舒緩壓力、慰藉心靈、鼓舞鬥志的元素，共同拓出了“抗疫”的新向度、新視野，回應了民心所想、所需，打開了一扇扇穿越疫中隔離的精神之窗。

四、民間響應

此次各國的新冠疫情防控情況再次說明，全球性傳染病防控作為一種非傳統安全事務，無法僅僅依靠政府提供保障。澳門之所以能取得抗疫的全面成功，還有賴於整個社會，尤其是企業、社團和高校等各類民間實體主動承擔起各自的社會責任，並積極與政府緊密配合。

疫情期間，不少本地企業作出的努力和貢獻可圈可點，澳門口罩供應計劃的完美落實即是一個生動的例子。“戴口罩”是廣大市民防控疫情擴散的一道重要“關口”，特區政府經過縝密研究，按照每人每天一枚口罩的標

① 《“心出發·遊澳門”：近 14 萬人次暢遊 逾 8 成 5 受訪者滿意本地遊項目安排》，澳門旅遊局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/347169/>，2020 年 10 月 12 日。
② 《記者會快訊（推行“心出發·遊澳門”本地遊之目的）》，澳門新聞局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/333552/>，2020 年 6 月 15 日。

準，制定了《保障口罩供應澳門居民計劃》，2020年1月23日甫一推出，立即受到熱烈而廣泛的歡迎。但是不久，內地作為重要的口罩貨源已嚴重缺貨。為繼續執行這一計劃，特區政府決定“不惜代價向海外購買”^①。對此，行政長官賀一誠特別指出：“如果要繼續使用口罩，國家不會不支持澳門，可是澳門作為國家一分子，在國家現階段缺乏口罩的情況下，如果再向國家要求口罩供應，並非好事”^②。行政長官的話，既是對祖國作為澳門堅強後盾的高度信賴，又是對國家遇到暫時困難的充分理解，其間流露着一種為國分憂的深情。它在小城激發起了民眾的使命感，調動起了企業的責任感。

2020年3月，澳門東方永富有限公司從廣東南大機器人有限公司緊急採購了一條成人口罩生產線設備，建成澳門首家生產口罩的工廠，獲批生產一次性醫用口罩，於5月份迎來首批口罩出廠，用於增加澳門防疫物資的供應量。^③隨後，三名澳門居民陳子明、黎嘉誠和崔寶文創立了澳門第二間專門生產外科口罩的公司。公司負責人表示，“擔憂澳門口罩一直靠外地進口，雖有特區政府保障供應，但整體供求仍然緊缺，故於2020年3月成立濠概醫療用品有限公司，生產名為853的外科口罩”^④。853口罩廠還與本地文創設計師合作，推出了澳門特色的口罩，為疫情下生活單調的市民帶來了一份樂趣，受到了社會的普遍歡迎。

澳門是一個社團社會，在小小的城市裡，匯聚了上萬個本地社團。這是澳門社會群體性存在的基本模式，是澳門人生活方式的重要層面，也是

① 《賀：不惜代價歐美購口罩》，《澳門日報》，http://www.macaodaily.com/html/2020-02/05/content_1413935.htm，2020年2月5日。

② 《澳門特首賀一誠：此時向國家要求口罩支持不是很好》，環球網，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKpc52>，2020年2月4日。

③ 《澳門首個口罩廠生產設備由江門製造》，《南方日報》，<http://gd.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0531/c123932-34053245.html>，2020年5月31日。

④ 《三人合資千萬創辦澳門口罩廠》，《澳門日報》，http://www.macaodaily.com/html/2020-07/06/content_1445475.htm，2020年7月6日。

社會構成的重要部分。澳門社團的發展極大地提高了社會抗疫整體的組織化程度，在協調社會成員關係上發揮了重要作用。從全球疫情發展看，那些“失守”，往往是一些大量的細小的環境行為共同作用並不斷積累的結果。設若對這些細小而大量的行為都實行行政控制，必將給政府造成沉重負擔。而澳門一些社團正是由於其廣泛的“志願性”，在這方面為城市抗疫做出無可取代的貢獻。

不少社團的公共服務為社區提供了溫暖。明暉護養院為了在疫情期間仍能讓家屬繼續探望院友，除了對進入護養院的人員進行充分的防疫檢測外，還派社工向院友講解社會的疫情變化，對於因探訪時間縮短而有情緒的家屬和院友調配心理輔導員，並保持積極溝通。澳門婦女聯合會下屬的婦聯勵苑則繼續為受家暴婦女提供二十四小時院舍庇護服務，輔導相關婦女用正面的心態應對疫情，並為她們提供生活上的支持。在對長者的照顧方面，由於部分境外的家傭返鄉和疫情的出入境限制，澳門街坊總會的“家居照顧及支持服務隊”的隊員們，為長者們提供護理服務，進行上門和電話慰問，宣傳防疫知識並講解澳門的防疫情況，大大舒緩了老人家心頭不時泛起的緊張和不安。

社團是澳門市民在深厚的家國情懷下凝聚起來的集體力量。在內地出現疫情時，許多澳門市民自發地通過鏡湖慈善會、工人聯合總會、中華文化交流學會、匯智社、梁族聯誼會和雙水同鄉會等本地社團，向內地省市積極捐款和捐抗疫物資。廣大澳門同胞把對祖國內地的愛心化為樸實的行動，向祖國人民表達深深心意。

正是因為有許多澳門的社團心繫民眾，從處理小問題、化解小矛盾做起，做好公眾與政府之間的中介和橋樑；民眾也視社團為家，並在“家”的溫暖中，提高了為人的自尊，做事的自主，以及抗疫的自覺。唯其如此，澳門的社區才充盈着鄰里守望相助的人文關懷，凝聚起民間的力量，響應政府號召團結抗疫。

澳門的高等學府也為抗疫交出了亮眼的成績單。回歸以後，尤其是隨着近些年國家實驗室的落地和灣區高校的深化合作，澳門的高等院校產學研協同發展成績尤為突出。澳門大學在 2019 年於橫琴通過珠海澳大科技研究院建立產學研示範基地，開展芯片設計、智能城市物聯網、材料科技、中藥質量、癌症診療等方面研發。在此背景下，澳門大學在疫情初期便研發出了有助提升檢測新型冠狀病毒肺炎速度的數字微流控疾病檢測系統，以助抗擊疫情。該研究由澳門大學模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室及博士畢業生組成的團隊負責開發，運用澳門大學專利技術研發的數字型微流控檢測芯片快速檢測套裝“Virus Hunter”，整個流程可於 30 分鐘完成病毒檢測。^①

私立高校同樣成績斐然。澳門科技大學研究團隊研發一款新型“可滅活新冠病毒之空氣過濾及淨化系統（FUCI 系統）”產品，可有效殺滅包括新冠病毒在內的病毒、細菌，團隊指該系統半小時能殺滅逾九成九的新冠病毒^②。高校的積極參與，將科研與疫情防控的實際結合起來，為澳門抗疫提供了新的支撐。

五、灣區攜手

2020 年，來勢洶洶的新冠病毒向世界發起前所未有的嚴峻挑戰。澳門在應戰抗疫的過程中，更加深切地體驗到澳門的命運與祖國、與粵港澳大灣區休戚與共。國家的關懷和指導，灣區的支持和援助，是澳門抗疫鬥爭

① 《助抗疫！澳門大學相關團隊抓緊研發快速檢測新型冠狀病毒芯片及系統》，澳門大學，<https://www.um.edu.mo/zh-hant/news-and-press-releases/press-release/detail/49948/>，2020 年 2 月 1 日。

② 《澳科大科研團隊研發新型滅活新冠病毒之空氣淨化系統助抗疫》，澳門科技大學，<https://www.must.edu.mo/pneumonia-prevention-control/research/34267-article08241842>，2020 年 8 月 24 日。

得以不斷取得成效的強有力的保障，而澳門與珠海同舟共濟、攜手抗疫，則是“命運共同體”精神的最為生動的詮釋。

澳門不會忘記，疫情剛剛冒頭，澳門特區行政長官賀一誠就與珠海市委書記郭永航、市長姚奕生就疫情發展舉行緊急碰頭會議，當即建立起兩地聯防聯控機制，並於次日起開始一日三次進行關於病例信息、治療方案、防控措施、口岸對接的互聯互通。^① 其合作多麼及時，舉措多麼果斷！

澳門不會忘記，疫情初期，大批身在海外的澳門居民及留學生紛紛返澳，與此同時，不少澳門尚有需要的外雇人員也由各地回來，他們都須要醫學觀察隔離 14 天。正當澳門特區政府面對大量隔離酒店的需求而一時難以滿足時^②，珠海市政府伸出援手，協助澳門先後兩次為返澳外雇人員在珠海安排了醫學觀察的住所^③，大大減輕了澳門特區政府的壓力。

澳門不會忘記，疫情發展具有不確定性，而澳門抵禦大量感染所需的負壓隔離病床嚴重不足。在此情況下，珠海緊急施工建設，僅用 25 天時間就建成了擁有 300 張負壓病床的國內首家永久結構應急病院，即中山大學附屬第五醫院鳳凰山病區，它在承擔珠海傳染病和疑難病症治療服務的同時，還將服務輻射到澳門。珠海衛生健康局已做好準備，隨時可以應澳門特區政府請求，經中央批准，派出醫療救援組，攜帶負壓救護車及其他醫療裝備，赴澳協助開展新冠病症治療工作。^④

澳門不會忘記，為了避免一些每週需要多次來珠做透析治療的澳門患者往返奔波，減少感染病毒、延誤病情的可能，珠海市人民醫院醫療集團

① 《聚焦珠海疫情防控，這場省級發佈會信息量超大！》，橫琴新區政府，http://www.hengqin.gov.cn/zhshqxqzfmhwz/zwzx/wgk/zxgk/content/post_2469874.html，2020 年 2 月 11 日。

② 《行政長官記者會快訊（呼籲 6 間博彩企業負起更多社會責任）》，澳門新聞局，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/287305/>，2020 年 3 月 24 日。

③ 《記者會快訊（來澳前 14 天內曾到內地的外雇須先在珠海指定地點醫學觀察 14 天）》，澳門新聞局，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/319326/>，2020 年 2 月 19 日。

④ 《關於珠海市政協九屆四次會議第 20200217 號提案答覆的函》，珠海市衛生健康局，http://wsjkj.zhuhai.gov.cn/zwgk/taya/content/post_2719497.html，2020 年 9 月 27 日。

做了大量前期準備工作，積極與澳門有關方面聯絡對接，於 2 月 8 日一舉接收了 27 名澳門長期做血透的患者。^①

澳門不會忘記，以南光集團和南粵集團為代表的駐澳中資企業，一直都是保障澳門百姓日常生活物資供應的主要力量，而疫情期間，他們在確保澳門民生和防疫物資供應的全方位投入，更彰顯出一種高度的政治責任、經濟責任和社會責任。

——南粵集團在代理環節做好物資供應工作的同時，在零售環節也不遺餘力。集團旗下 27 家超市於大年初六全線恢復營業，鄭重許諾“全部在售商品一律不漲價”^②，還每日將商品價目表張貼告示，接受市民監督。

——南光集團用數字說話，同樣顯得力道十足：截至 2020 年 5 月 8 日，集團向澳門運輸口罩 5169.08 萬隻，口罩設備 5 臺，手套 200 萬雙，洗手液 145.85 噸，濕紙巾 400 公斤，醫用隔離服 47261 件。^③ 南光集團還主動下調凍豬肉、凍牛肉、凍雞肉等產品價格，保障民生物資後續供應穩定。

這樣的供應，這樣的數字，讓澳門廣大市民不但有了滿滿的安全感、充實感，而且有了暖暖的欣慰感、幸福感，這些感受和體驗必將化為一種寶貴的家國情懷，一種愛國愛澳的無限力量。

對於身處內地疫情風險地區的祖國同胞所經歷的艱苦抗疫鬥爭，澳門市民普遍感同身受。在接受內地醫療和生活物資協助並有效開展本地防疫的同時，不少愛國愛澳社團、企業、機構和各界人士在疫情流行初期便紛紛通過各種渠道表達了捐款捐物的急切願望。為滿足澳門社會各界踴躍的

①《珠澳共築透析患者生命線》，珠海市衛生健康局，http://wsjkj.zhuhai.gov.cn/zwgk/ztzl/yqfkzt/fkdt/content/post_2470975.html，2020 年 2 月 13 日。

②《中資企業扶助各界度難關》，《澳門》，<http://www.macaazine.net/?action-viewnews-itemid-1464-page-1>，2020 年 4 月 20 日。

③《南光(集團)有限公司：使命在心、責任在肩，戰“疫”時刻顯擔當》，南光(集團)有限公司，<http://www.sasac.gov.cn/n4470048/n13461446/n14398052/n16460319/n16460365/cl6486254/content.html>，2021 年 1 月 11 日。

捐贈意願，中央政府駐澳門聯絡辦公室通過高效有序的協調，自2月初開始，陸續順利完成了多輪“代收澳門各界助力防控新冠肺炎疫情捐款”工作，僅在第一輪的短短十多天裡便接收了過億澳門元的捐款。^① 還有不少企業、團體和個人從海外緊急採購數以十萬計的口罩和防護服等稀缺醫療物資並捐予有需要的內地省市。截至4月，澳門社會各界累計捐款捐物便已超過6億澳門元。^② 這些支援，用之於偉大祖國，或許顯得十分輕微，然而“千里送鵝毛”，彌足珍貴的是一顆顆“中國心”，是內地同胞與澳門同胞之間架起的一座座同心橋，連起的一張張緊密的聯絡網，牽起的一雙雙兄弟之間的情誼之手^③。

六、全球共濟

澳門是一個居民人口僅60多萬，面積只有30多平方公里的微型城市，但是澳門特區政府和澳門市民的視野和胸襟卻是寬廣的。澳門在自身的抗疫努力和國家的抗疫保障下，能夠有相對平安健康的社會環境是非常幸運的，但世界上仍有許多國家身處遭受着疫情的無情肆虐。中央政府、特區政府和澳門人民深刻認識到，疫情沒有國界，要想取得全球經濟復甦和發展，不能只靠某一國家的抗疫成功，而必須在國際層面同舟共濟。

有鑒於此，於2020年5月，由國家外交部統籌、衛生健康委員會組建、重慶市人民政府和澳門特別行政區政府聯合選派的中國政府抗疫醫療專家組，赴阿爾及利亞和蘇丹，開展了歷時一個月的援外抗疫任務。在此

① 《澳門社會踴躍捐款捐物助力防控新冠肺炎疫情》，新華社，http://www.xinhuanet.com/2020-02/07/c_1125544389.htm，2020年2月7日。

② 《澳門社會各界累計捐助超過6億澳門元支持內地抗擊疫情》，新華社，http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/22/content_5505000.htm，2020年4月22日。

③ 《廣東省政府新聞辦疫情防控第十六場新聞發佈會》，廣東省衛生健康委員會，http://wsjkw.gd.gov.cn/zwyw_xwfbh/content/post_2890814.html，2020年2月11日。

次援外抗疫任務中，澳門特區政府共派出 5 名中國國際應急醫療隊（澳門）的隊員，這也是澳門首次派員到海外執行國際醫療應急任務。^① 特區政府派出經世衛組織認證的澳門國際應急醫療隊優秀隊員以中國專家組成員身份履行中非抗疫國際合作的光榮使命，在踐行人類命運共同體理念、促進中非醫療衛生合作，充實中國與相關國家雙邊關係內涵的同時，也宣介了澳門醫療衛生事業發展成就和抗擊疫情成功經驗，增進了有關國家和國際社會對“一國兩制”和澳門的了解和認識。

不僅澳門特區政府積極參與國際抗疫合作，澳門民間對國際抗疫也承擔了應有的責任。澳門是中國與葡語國家商貿合作服務平臺，在葡萄牙疫情肆虐之時，應葡方請求，澳門濠概醫療公司利用中葡商貿平臺，與葡萄牙批發商簽署了長期合作協議，向葡萄牙北部城市波爾圖、首都里斯本及葡南部地區供應口罩。該廠在供葡口罩的包裝上以葡語寫下勉勵語句：“葡萄牙，祝一切順利，我們將永遠與您站在一起，澳門敬上”^②。

澳門醫療隊員們的英勇和口罩包裝上的勉勵語，充分表達了澳門市民的心與祖國和世界人民的心緊密相連，體現了澳門特區政府和澳門市民對於人類命運共同體的深刻認識。

七、結語

澳門在歷史上遭遇過許多嚴重的傳染病，並付出過沉痛的代價。例如明清長期肆虐的麻風病，清中後期天花、霍亂和鼠疫的大流行。這些傳染

① 《中國政府抗疫醫療專家組赴阿爾及利亞和蘇丹工作總結報告會深化防疫交流與經驗分享》，新型冠狀病毒感染應變協調中心，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/337174/>，2020 年 7 月 20 日。

② 《澳門向葡萄牙供應口罩》，澳門貿易投資促進局，<https://www.ipim.gov.mo/zh-hant/portuguese-speaking-countries-news-tc/2020-10-28-macao-maker-to-supply-portugal-with-100-kg-of-face-masks/>，2020 年 10 月 28 日。

病的每一度來襲，都是一場澳門的深重浩劫。那個時代的澳門，經濟凋敝，社會動盪，居民缺醫少藥，無依無靠，生命根本沒有保障。面對災難，除了躲避逃亡就是染疫而終，別無他途。

如今的澳門，在偉大祖國的懷抱裡，在特區政府正確領導和廣大居民的共同努力下，依照歷史前進的必然邏輯而前進，追隨新時代發展的大潮而發展。回歸祖國 22 年來，經濟繁榮，社會安定，百業興旺，民生幸福。“一國兩制”的制度優勢極大地彰顯出來，賦予澳門民眾以深厚的底氣和高遠的志氣。百年不遇的新冠病毒疫情，更把澳門的命運與國家的、世界的命運緊緊地連結在一起。如果說，祖國 14 億人的抗疫鬥爭創造了人類歷史的奇跡，那麼，其中也包含着澳門 65 萬人的付出。對此，我們每一個人都深以為榮，深以為幸。



VI 制度創新篇

17 粵港澳大灣區重點領域規則銜接研究報告

李娟^①

摘 要：規則銜接是粵港澳大灣區建設的重要抓手和核心關鍵，但粵港澳三地分屬三個不同的法域和獨立關稅區，具有不同的法律體系，規則銜接上存在現實的困難。本報告在考察粵港澳大灣區在通關服務、金融服務、營商環境、科技創新、法律服務和社會民生等重點領域規則銜接現狀的基礎上，分析規則銜接客觀存在的問題和困難，提出在堅持“一國兩制”原則下推進規則銜接的建議：需要創新區域發展體制機制，促進灣區要素便捷流動；創新灣區平臺長效機制，促進營商環境規則銜接；創新法律服務保障機制，夯實規則銜接實施基礎。

關鍵詞：重點領域 規則銜接 制度創新

《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》提出，支持香港、澳門更好融入國家發展大局，高質量建設粵港澳大灣區，完善便利港澳居民在內地發展政策措施。中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》指出，建設粵港澳大灣區，既是新時代推動形成全面開放新格局的新嘗試，也是推動“一國兩制”事業發展的新實踐。習近平總書記特別強調：“粵港澳大灣區建設是國家重大發展

^① 李娟，廣東省社會科學院法學研究所研究員，研究方向：犯罪學、刑事政策學。

戰略，要抓住粵港澳大灣區建設重大歷史機遇，推動三地經濟運行的規則銜接、機制對接。”^① 2020 年廣東省人民政府工作報告也明確提出：“聚焦規則銜接深化體制機制創新，優化珠江三角洲九市在市場准入、產權保護、政務服務等方面的制度安排。”^② 可見，在粵港澳大灣區建設中，規則銜接是重要的抓手和核心關鍵，從中央到地方都把推動粵港澳大灣區規則銜接作為貫穿大灣區建設各項任務的主線。本報告聚焦近年來推進粵港澳大灣區規則銜接取得的實質性進展，分析粵港澳大灣區規則銜接過程中存在的問題和困難，並對未來如何促進粵港澳大灣區規則銜接提出建議。

一、粵港澳大灣區重點領域規則銜接的現狀

粵港澳大灣區包括珠江三角洲 9 市和香港、澳門兩個特別行政區，通過用好深圳先行示範區平臺、廣東自貿試驗區平臺、珠江三角洲 9 市各重點合作平臺，圍繞通關服務、金融服務、科技創新、法律服務和社會民生等粵港澳三地共識度高的領域，加快推動粵港澳三地規則銜接並取得實質性進展。

（一）推進通關服務領域規則銜接，使互聯互通更加便利化

推進粵港澳三地海關跨境車輛快速通關規則銜接。通過“粵港兩地海關監管互認”“跨境快速通關”等便利措施，粵港兩地的貨物已經可以做到運抵香港機場後直接裝車安排轉運至珠江三角洲各物流中心。推進粵港“跨

^① 參見《習近平總書記在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上的講話》（2020 年 10 月 14 日）。

^② 參見《2020 年廣東省人民政府工作報告》。

境一鎖”^①計劃，擴展清關點網絡及服務範圍，實現“跨境一鎖”覆蓋珠江三角洲9市。2020年，“跨境一鎖”計劃粵港清關點網絡廣東省內清關點新增12個，由原來的52個增至63個；香港方面的清關點也由2020年12月起增加了香港國際機場空郵中心的新清關點，達到13個，將服務範圍由貨物擴展至中國郵政香港有限公司經香港轉運的內地郵件，總共為業界提供兩地清關點網絡819條跨境路線選擇。^②實現跨境車輛在兩地海關全程快速通關。

加快港珠澳物流通關服務便利化的規則銜接。2020年，廣東先後制定《港珠澳大橋廣東水域通航安全管理辦法》《澳門機動車入出橫琴管理辦法》《關於推進海事服務粵港澳大灣區發展的意見》等，對水域陸地通航交通安全管理作了具體規定，促進了通關要素高效便捷流動。2020年3月，珠海市人民政府印發《關於加快現代物流業發展的實施意見》，推進珠港澳物流合作發展，加快物流通關服務便利化的規則銜接。2020年8月18日，珠海橫琴口岸新旅檢通道正式開通，採取新型的“合作查驗、一次放行”通關查驗模式，為港珠澳人員往來和經貿活動帶來便利。

推進國際貿易通關智能化規則對接。廣東自貿試驗區建立“提前申報、隨機佈控、貨到驗放”等快速驗放機制，實施“多證合一”，簡化進出口單證，並從車輛備案、海關通關、駕駛證互認等方面作出制度性安排。^③此外，推進跨多國海關一站式報關的規則對接，將香港機場進入區內貨物查

① “跨境一鎖”：為進一步加強清關便利措施，香港海關與內地海關於2016年3月28日正式推行“跨境一鎖”計劃，即香港海關的“多模式聯運轉運貨物便利計劃”與內地海關的“跨境快速通關”對接，打造粵港物流綠色通道，為業界提供無縫清關服務。通過應用同一把電子鎖及全球定位系統設備，以“跨境一鎖，分段監管”為原則，減少同一批貨物在兩地入境及出境時被海關重複檢查的機會，簡化清關手續和加快貨物轉關流程。

② 劉明洋：《粵港“跨境一鎖計劃”擴展清關點網絡及服務範圍》，新華網，http://www.xinhuanet.com/2020-12/15/c_1126864203.html，2020年12月16日。

③ 《發揮改革開放“試驗田”作用廣東自貿試驗區打造高水平對外開放門戶樞紐》，中國（廣東）自由貿易試驗區網，http://ftz.gd.gov.cn/dtyw/content/post_3106219.html#zhuyao，2021年1月10日。

驗從口岸後移到自貿試驗區，建立跨境貨物無縫連接通道，實現“一站式”空陸聯運。廣東自貿試驗區先後創新了“兩步申報、兩段准入”“跨境電商保稅備貨”“貨物按狀態分類監管”“保稅＋實體新零售”等貿易監管模式及規則，並創建“全球報關服務系統”等便利化措施，促進廣東自貿試驗區跨境新業態發展。

（二）加強金融服務領域規則銜接，提高投融資便利化水平

積極貫徹落實國家金融政策。加強金融服務規則銜接，提升粵港澳大灣區金融領域協同性。2020年3月，國家外匯管理局聯合廣東省、深圳市分局聯合發佈《關於外匯管理支持粵港澳大灣區和深圳先行示範區發展的通知》，在金融合作、金融開放、金融創新領域進一步提升協同性，加強金融對於大灣區建設的支持作用，探索資本項目外匯管理改革創新，提升對外開放程度和投融資便利化水平。2020年5月，中國人民銀行、中國銀行保險監督管理委員會、中國證券監督管理委員會、國家外匯管理局聯合發佈《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》。2020年7月，廣東出臺了該意見的實施方案，圍繞粵港澳大灣區推進金融開放創新、完善粵港澳金融合作機制、逐步擴大人民幣跨境使用規模和範圍、促進貿易和投融資便利化等五大任務提出了80條具體落實措施。截至2020年5月，已引入港澳創新型金融和類金融機構超4500家。^①

深化金融領域開放創新的規則對接。在金融領域推動與港澳“機構互設、資金互通、市場互連”，推進深圳證券交易所創業板試點註冊制改革，正式成立廣州期貨交易所籌備組，進一步完善債券通、深港通等跨境金融資金流通機制及其配套政策；創新金融監管模式，使跨境投融資服務體系

^① 《融入粵港澳大灣區建設》，《經濟日報》2020年5月9日，第1版。

日益完善。在全國率先實現人民幣“六個跨境”業務^①。此外，還促進與境外資本市場互聯互通。探索完善適應金融科技發展趨勢的新型監管模式，開展金融“監管沙盒”試點^②。組織上線跨境金融區塊鏈服務平臺建設，創新供應鏈金融業務平臺，在服務平臺順利完成全國首單區塊鏈跨境支付業務。運用國家互聯網金融風險防範技術，率先建立廣東省地方金融風險監測防控平臺，對跨境金融業務進行全天候風險即時監測。

（三）加強營商環境領域規則銜接，推進貿易自由化改革深入

適應大灣區發展推進政府職能轉變。廣東自貿試驗區作為中國改革開放前沿的“試驗田”，通過高標準開放對接國際規則，在優化營商環境、自由貿易合作、投資貿易便利化等領域加快推進制度創新。^③ 創新行政管理體制，以世界銀行營商環境評價指標為參照，全面推進政府職能轉變。圍繞工程建設項目的核查審批、不動產登記、施工許可、納稅退稅等難點問題，及時出臺相關服務政策和規定，不僅降低了制度性成本，而且還提高了辦事效率。建立行政權責清單制度，按照權責一致原則，明確政府職能邊界。

探索以數字貿易為重點的國際貿易規則。隨着經濟全球化的發展，數字經濟已經上升到國家戰略層面，成為拉動經濟增長重要引擎。2020年4月，廣州市人民政府制定出臺《廣州市加快打造數字經濟創新引領型城市的

① “六個跨境”業務包括：跨境人民幣貸款、跨境雙向人民幣資金池、跨境雙向發債、跨境資產轉讓、跨境雙向股權投資、跨境金融基礎設施等。

② “監管沙盒”是一個“安全空間”，指的是在確保消費者權益的前提下，金融科技企業可以對新型金融產品進行真實或虛擬的測試，並根據測試情況進行推廣，是一種在防控金融風險的前提下鼓勵開展金融創新的有效手段。2020年，深圳、廣州先後被納入金融科技創新監管試點。

③ 截至2020年4月，廣東自由貿易區在投資開放、貿易便利、金融創新、粵港澳合作、政府管理體制等領域累計形成了527項改革創新成果、202項制度創新案例，其中38項全國首創，6項成為全國最佳實踐案例。

若干措施》，推進穗港澳數字經濟創新要素高效流通體系建設，在規則對接方面進行改革試驗，率先與港澳地區數字創新要素互聯互通和數字產業深度融合。深圳依託數字經濟發展優勢，加大在數據安全有序流動等方面的先行探索。2020年8月，深圳市人民政府出臺《中國（廣東）自由貿易試驗區深圳前海蛇口片區關於促進數字貿易快速發展的若干意見》，在國內率先探索和建立數字貿易相關標準，積極探索建立數據本地化、跨境數據流動、消費者保護等領域的規則標準。^① 促進數字領域的產品與服務出口，為充分融合新一代信息技術與國際貿易的全過程，實現前海國際貿易數字化、智慧化的全面轉型奠定了制度基礎。

推進粵港澳服務貿易自由化規則對接。2020年，廣東自貿試驗區進一步擴大對港澳服務業開放，推進粵港澳三地服務行業管理標準和規則相銜接。2020年7月，深圳出臺《深圳前海深港現代服務業合作區產業發展資金管理辦法》，規範產業發展資金管理，促進前海深港現代服務業合作區產業集聚。2020年9月，深圳市前海管理局出臺《深圳市前海深港現代服務業合作區香港工程建設領域專業人士執業備案管理辦法》，落實國務院《進一步深化中國（廣東）自由貿易試驗區改革開放方案》的要求，逐步取消或放寬對港澳投資機構的資質要求、經營範圍、執業資格、股比限制等准入限制或條件。對標國際投資和貿易通行規則，廣東自貿試驗區設立了粵澳合作發展基金，開展粵澳同城清算系統對接，以及粵港電子支票聯合結算對接，進一步推進跨境支付、跨境車險等粵港澳服務貿易自由化改革。

（四）推進科技創新領域規則銜接，加快創新要素自由流動

積極推動人才制度改革。加快集聚高端創新人才，優化創新人才結構

^① 董柳：《深圳應以規則對接為重點打造制度型開放新高地》，新聞中心網，https://news.ycwb.com/2020-11/06/content_1267235.html，2020年11月6日。

和佈局，專業資格和行業標準互認扎實推進。2019 年 11 月，廣東出臺《關於推進粵港澳大灣區職稱評價和職業資格認可的實施方案》，支持粵港澳三地在社會重點關注的專業領域，以單邊認可帶動雙向互認。2020 年 6 月，廣東省人力資源和社會保障廳出臺《粵港澳大灣區（內地）事業單位公開招聘港澳居民管理辦法（試行）》，規定港澳居民聘用為粵港澳大灣區（內地）事業單位工作人員的，可享受內地事業單位工作人員在工資薪酬、養老保險、醫療保障等同等待遇，首批面向港澳居民開放的招聘崗位共有 1 萬多個。全面實施粵港澳大灣區個人所得稅優惠政策，推進珠江三角洲 9 市的事業單位公開招聘香港、澳門居民。進一步完善在珠江三角洲 9 市工作的香港、澳門專業人才申報評審職稱機制，推進香港、澳門與廣東各地高校合作辦學。2020 年，香港科技大學（廣州）動工建設，香港城市大學（東莞）、肇慶與香港公開大學辦學方案已上報國家教育部審批。

推進知識產權保護規則銜接。2019 年，深圳出臺《深圳市關於打造國家知識產權強市推動經濟高質量發展的工作方案（2019 — 2021 年）》，推進中國（深圳）知識產權保護中心建設，強化“一站式”知識產權快速維權與保護協作，完善知識產權民事、行政和刑事案件的“三合一”審判模式，加強知識產權糾紛的網上立案、網上送達、網上調解等互聯網技術的應用。

推進建設國際開放創新中心。對標國際通行規則，粵港澳大灣區內科技創新合作不斷加強，與香港、澳門聯合開展共建實驗室、科技研發項目、產業化基地、技術轉移中心、特色科技園區等平臺，如支持港澳高校和科研機構參與廣東省財政科技計劃，截至 2020 年 12 月，實現省、市科研項目財政資金跨境撥付超過 1 億元。^① 簡化研發用品跨境使用進出口手續，實行“即報即放、到廠檢驗”通關模式。2020 年 1 月，珠海市人民政府出臺《珠海市

① 梁毅博：《粵港澳大灣區先行示範打造開放新高地》，新聞網，<http://news.timedg.com/2020-12/16/21166488.shtml>，2020 年 12 月 16 日。

進一步促進科技創新的若干政策》，支持與港澳高校、科研機構、企業建立成果轉化基地，培育發展國家級和省級技術轉移示範機構，把建設國際科技創新中心作為優先任務。2020年8月，深圳出臺《深圳市人民政府關於支持深港科技創新合作區深圳園區建設國際開放創新中心的若干意見》，促進構建人才、技術、信息、資金等要素跨區域流動機制，對接國際通行規則，帶動粵港澳大灣區整體科研效率提升。此外，珠江三角洲9市也積極參與粵港澳大灣區國際科技創新中心建設，出臺了相關政策和措施，如惠州市出臺《關於進一步促進科技創新的若干政策措施》，中山市出臺《中山市推進粵港澳大灣區國際科技創新中心建設專項行動計劃》《中山市關於促進科技創新推動高質量發展的若干政策措施》，着力促進技術、人才、資本、信息等創新要素自由流動。2020年7月，國家發展和改革委員會、科技部批復《粵港澳大灣區綜合性國家科學中心先行啟動區建設方案》，同意東莞“光明科學城—松山湖科學城”集中連片區域建設大灣區綜合性國家科學中心先行啟動區，珠江三角洲9市科技創新能力得到快速發展。^①

（五）探索法律服務領域規則銜接，保障法治建設取得實效

開展港澳執業律師取得內地職業資質試點工作。2020年8月，全國人民代表大會常務委員會通過《關於授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作的決定》；10月，國務院出臺該決定的試點辦法，在廣東省珠江三角洲9市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業三年試點工作；11月6日，司法部發佈公告，決定2021年1月進行首次

^① 2020年12月26日，科技部和中國科學技術信息研究所分別公佈的《國家创新型城市創新能力監測報告2020》和《國家创新型城市創新能力評價報告2020》中，東莞位列全省第三。

粵港澳大灣區律師執業考試。^① 試點工作的開展，進一步深化了內地與港澳律師界的合作交流，打破法律服務存在的執業壁壘，實現三地法律服務的有效競爭。2020 年 8 月，廣州南沙開發區管委會、廣州市南沙區人民政府聯合制定《廣州南沙新區（自貿片區）法律服務集聚區發展扶持辦法》，推進南沙高端法律服務集聚總部區的建設，進一步提升粵港澳大灣區法律服務水平。

區域司法規則銜接機制逐步拓展。繼續促進粵港澳司法協作、深化司法體制綜合配套改革，實行港籍澳籍專家陪審員制度，如深圳前海人民法院以深化司法體制綜合配套改革為載體，注重優化涉港澳商事案件審判機制，探索適用域外法審理涉外商事案件。此外，前海自貿試驗區的仲裁機構進一步推動仲裁機構國際化，在前海設立法律查明中心。深圳仲裁院擁有的仲裁員來自 77 個國家和地區，覆蓋“一帶一路”沿線國家，境外仲裁員佔比約 41%^②。南沙人民法院探索粵港澳訴訟規則對接，在全國首創《涉港商事案件屬實申述規則適用規程》《民商事案件證據開示指引》，截至 2020 年 3 月，共引導當事人簽署屬實申述承諾書 430 案次。^③

多元化糾紛解決機制不斷完善。進一步完善訴訟、仲裁、調解相銜接的爭端解決機制，探索創新平等保護、共同接受、標準統一的國際化多元調解機制，促進調解約束、區際司法確認、中立第三方評估等機制的逐步完善。推動建立大灣區統一的調解員名冊及資質認定製度，提升大灣區調

① 2021 年 1 月 6 日，司法部律師工作局發佈《關於延期舉行 2021 年粵港澳大灣區律師執業考試的公告》，為有效保障廣大應試人員、考試工作人員的生命安全和身體健康，根據當前內地和香港、澳門新冠肺炎疫情形勢，原定於 2021 年 1 月 30 日在廣東省深圳市、珠海市舉行的粵港澳大灣區律師執業考試延期舉行。司法部政府網，http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2021-01/06/gggs_3264047.html，2021 年 1 月 6 日。

② 鄭小紅、朱族英：《深圳國際仲裁院境外仲裁員佔比超四成》，中國新聞網，<https://www.chinanews.com/gn/2020/04-19/9161629.shtml>，2020 年 4 月 19 日。

③ 《南沙自貿片區法院：構建粵港澳司法規則銜接機制》，大洋網，https://news.dayoo.com/gzrbyc/202004/21/158752_53300327.html，2020 年 4 月 21 日。

解隊伍的國際化和專業化水平。完善線上糾紛解決機制，建立互通共享的線上法律服務平臺。推進粵港澳聯營律師事務所模式，將港澳律師事務所聘用人員和業務範圍逐步放寬限制，事務所執業方式也從僅在內地從事法律諮詢服務擴大到設立合夥型聯營律師事務所，截至 2020 年 5 月，在粵港澳大灣區已設立了 11 家粵港澳聯營律師事務所。^①

（六）推進社會保障領域規則銜接，促進港澳青年就業便利化

不斷推進社會民生保障規則銜接。珠江三角洲 9 市紛紛出臺吸引港澳青年北上就業創業的政策。深圳前海管理局 2019 年公佈實施的《關於支持港澳青年在前海發展的若干措施》，為來深圳前海創業的港澳青年提供了包括衣食住行在內的全套服務政策。2020 年 1 月 1 日實施的《香港澳門臺灣居民在內地（大陸）參加社會保險暫行辦法》，對在內地（大陸）居住的港澳居民參加基本養老保險和基本醫療保險作了相關規定。推進港澳居民隨遷子女義務教育入學、考試等政策的落實到位，創新港澳居民在大灣區內地城市購房政策，並且對港澳居民可直接在內地申請換發補發“回鄉證”。推進實施《2017 — 2020 年粵澳環保合作協議》《2016 — 2020 年粵港環保合作協議》，加強粵港澳三地民生領域在環境保護規劃、環保產業、環境監測、固體廢物處理等方面的交流合作，完善大氣污染聯防聯控合作機制。

港澳居民就業創業便利化改革進一步推進。2020 年 12 月，人力資源和社會保障部與廣東省人民政府在 2019 年出臺的《深化人力資源社會保障合作推進粵港澳大灣區建設戰略合作協議》基礎上簽署了補充協議，對港澳人士全面取消在粵就業許可，實施粵港澳大灣區“人才通”“社保通”工程，同時，還允許港澳居民同等申領各項就業創業補貼，港澳居民來粵就業創

① 龐彩霞：《融入粵港澳大灣區建設》，《經濟日報》2020 年 5 月 9 日，第 9 版。

業更加便利，粵港澳三地規則銜接取得實質性進展，粵港澳青年聯合創業創新平臺不斷增多。2020 年 11 月，珠海市人大常委会通過《珠海經濟特區港澳旅遊從業人員在橫琴新區執業規定》。2020 年 12 月，橫琴新區社會事務局出臺《珠海經濟特區港澳旅遊從業人員在橫琴新區執業備案和管理指引》，促進香港、澳門的旅遊從業人員在橫琴新區便捷有序提供服務。

二、粵港澳大灣區規則銜接中存在的現實困難

在中央及地方的大力支持下，粵港澳大灣區規則銜接的各項工作正穩步推進，也取得了實質性進展，由於粵港澳大灣區在“一國兩制”前提下，存在“三個單獨關稅區、三種貨幣制度和三個法律體系”的特點，面對高起點高標準高質量推進粵港澳大灣區建設的時代要求，推動粵港澳大灣區規則銜接還存在一些現實的問題和困難。

（一）因市場經濟體制和社會制度差異，區域合作存在利益衝突

粵港澳大灣區利益主體涉及 11 個地方政府，在政治制度、經濟制度、社會管理體制等方面港澳與內地都存在較大差異，地方政府都有獨立的地方利益，難免存在利益衝突。如在市場經濟體制方面，香港和澳門強調市場主體的自主運營，雖然增強了對各類要素的吸引力，但這種市場經濟管理體制也會導致政府扶持和引導科技創新活動的權力和能力不足，不能有效地應對全球競爭，促進產業升級和科技創新。相對而言，內地實行的是社會主義市場經濟體制，強調發揮政府在宏觀調控、產業發展以及行業監管中的重要作用，但也會產生政府干預過多、監管不到位等問題，商事制度改革尚未根本改變行政主導資源配置的格局，行政監管、行政服務的標準化、便利化程度與港澳相比仍有一定差距，監管理念和標準上的差距導致粵港澳三地監管對接和合規性審查互認困難。因此，粵港澳三地在市場

經濟體制和運行機制等方面存在的明顯差異，對粵港澳大灣區規則銜接造成明顯影響。

在行業准入資質與市場監管方面，內地受制於政府行政審批，而香港、澳門則注重行業自律，導致大灣區內資質互認和專業服務人才跨境執業的難度增加；在稅制方面，粵港澳三地稅收結構、稅收制度不同，大灣區內三個自貿試驗片區稅收優惠制度安排也不統一，且內地的各類稅率要普遍高於香港、澳門，致使香港澳門的高端人才和創業人員不願在大灣區的內地城市發展和居住；在金融貨幣投資方面，內地的政策對境外金融機構投資設定了較高的門檻，且對雙向跨境資本流動有審查機制，導致跨境資金流動不暢，香港銀行貸款金額規模超過 10 萬億人民幣，但流通到廣東的僅有千億規模，影響了金融機構在內地的投資和跨境投融資合作；在科技創新政策方面，香港和澳門明顯缺乏對科技創新的促進政策，不利於粵港澳大灣區內地城市的科技創新人才到港澳創新創業。^① 由於粵港澳三地的體制機制的差異，對形成真正意義上的利益共同體，產生集聚經濟效應與創新溢出效應，還需要加強經濟一體化市場的建設。

（二）關境壁壘影響各要素跨境流動，使大灣區規則對接受阻

粵港澳三地分屬不同法域和不同關稅區，香港和澳門分屬獨立關稅區，可自主制定各自的關境政策，而大灣區內的珠江三角洲 9 市同屬於內地關稅區。一方面，在大灣區跨境的貨物、人員、資金和信息等的流動會受到關境限制。內地對出入港澳長期按“關境外”標準管理，傳統通關模式和查驗技術難以滿足粵港澳三地大規模、高頻次要素往來需求，導致粵港澳之間存在要素流通障礙，即“關境之上”障礙。如在通關邊檢方面，粵港、

^① 毛豔華：《粵港澳大灣區協調發展的體制機制創新研究》，《南方經濟》2018 年第 12 期，第 133 頁。

粵澳海關和邊檢部門技術標準不同，海關邊檢信息互通不夠順暢，貨物通關環節多、非查驗環節耗時長。另一方面，內地與港澳在技術標準與行業准入資質等方面的規定存在巨大差異，造成了灣區要素流通的障礙，即“關境之後”障礙。如在人員交流方面，香港、澳門對珠江三角洲 9 市的各類人才引進計劃有名額限制，對內地居民特別是國家公職人員前往港澳簽注數量限制嚴、商務簽注門檻高，且有停留時間限制，內地對香港、澳門人才引進則是採取鼓勵加優惠政策；在資格互認方面，會計、法律等專業服務業的准入資質認定標準和方式差異，使得專業人士跨境執業資格互認難，影響了大灣區各類專業人才的跨境執業。因此，粵港澳大灣區內的要素流通障礙，影響了粵港澳大灣區的產業優勢互補和區域經濟協調發展。

（三）尚未形成灣區合作的長效機制，區域協調機制不夠完善

粵港澳大灣區的政策協調溝通還沒有形成制度化、常態化的長效機制。目前，在粵港澳大灣區已簽署的合作協議中，有 CEPA 協議、民商事司法合作方面的協議、框架協議等，協議中很多領域內容尚不完整^①。實質性的協議條款仍然不能滿足發展的需要，協議的可操作性較弱。^② 粵港、粵澳合作高層聯席會議召開的頻度低、時間短，形成的會議決議僅限於基本的合作原則和意向，並沒有就粵港澳合作具體事項或問題進行深入研究，形成具體的實施細則。此外，粵港澳合作所依據的《粵港合作框架協議》《粵澳合作框架協議》《關於建立更緊密經貿關係的安排》等文件，沒有明確的法律授權，其法律位階和效力不確定，在執法和司法層面難以有效落實相關文件中涉及的粵港澳合作內容，會造成組織執行力不夠。因此，粵港澳

① 如重大基礎設施、空間佈局、生態環境保護、眾多機場和港口、大型交通等需要統一規劃協調。

② 王友雲、朱宇華、張婷：《跨界環境治理合作協議的制定與實施》，《開放導報》2018 年第 4 期，第 94—97 頁。

大灣區政策協調機制還不夠完善，會導致大灣區三地政策的制定和地方治理模式具有明顯的本位主義傾向，勢必會阻礙大灣區政策協調效率。如在購房政策方面，大灣區內地城市為了控制本地房價，出臺針對港澳居民的限購政策；在土地、數據、產權交易等方面，內地還面臨立法、確權、市場不發達、服務機構欠缺等多種制約；在粵港澳大灣區內商品流動存在着多個關境、貨幣和標準體系的分割。由於缺乏健全有效、統領全局的跨境合作協調機制，即使制定了各領域相關規則也難以落到實處。

三、進一步推進粵港澳大灣區規則銜接的對策

在粵港澳大灣區獨特的“三個關稅區和三種法律體系”制度環境下，堅持“一國兩制”原則，發揮粵港澳三地的優勢，實現要素流動、資源共享、互利共贏，必須加快實現粵港澳大灣區規則的互認、共生、融合和銜接，是當下推進粵港澳大灣區建設迫切面對的新任務新要求。

（一）創新大灣區發展體制機制，促進各要素便捷流動

粵港澳三地屬於不同關稅區域，雖在行政體制、經濟制度和法律體系等方面存在差異，但這種差異性可以在區域合作中產生制度互補收益，實踐表明，充分發揮“一國兩制”優勢，可以尋求粵港澳大灣區市場經濟體制的趨同點。

一是完善社會主義市場經濟體制。為破除行政和制度壁壘，推進粵港澳大灣區規則銜接，仍然需要不斷改革和完善社會主義市場經濟體制，切實轉變政府工作職能，深化政府行政體制改革，創新行政管理方式，更好地發揮政府協調作用，健全宏觀調控體系，加強市場活動監管，加強和優化粵港澳三地政府公共服務。

二是構建一體化的市場體制機制。大力推動對接國際規則的高標準制

度創新，實現大灣區創新性要素的順暢流動。當前，互聯互通、稅收優惠政策、負面清單縮減、通關模式改革、居留許可等涉及到“一國兩制”以及中央事權的領域，需要國家相關部委牽頭負責與港澳的協調；對於影響灣區內人才流動領域的政策規定，如跨境交通卡、醫保社保、就業創業等，則需要粵港澳三地政府密切合作與協商加以解決。

三是構建粵港澳三地政府層面的協調機制。繼續發揮粵港、粵澳聯席會議等雙方協調機制的作用，以及粵港澳大灣區建設領導小組的協調功能，構建粵港澳三地政府層面的協調機制。同時，積極搭建粵港澳三地青年交流、企業交流、智庫交流等民間平臺作為補充，為實現粵港澳大灣區規則銜接提供體制機制保障，促進大灣區要素便捷流動。

（二）創新大灣區各平臺機制建設，促進營商環境規則銜接

粵港澳大灣區具備“先行先試”的優勢。應以“灣區通”工程為抓手，充分利用大灣區內擁有國家經濟特區、自由貿易試驗區、國家級新區和開放型經濟新體制試點試驗區等市場化程度較高的平臺，加快推進粵港澳大灣區規則銜接。

一是深圳先行示範區平臺，加快構建與國際接軌的開放型經濟新體制率先進行重點突破。落實 2020 年 10 月國家出臺的《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020 — 2025 年）》，在打造市場化和國際化營商環境、健全要素市場化配置體制機制、完善科技創新環境制度等方面進行制度層面的突破。如在河套深港科技創新合作區探索數字技術支撐的監管與流動政策，利用人臉識別等大數據技術實現人員、貨物無感通關、免驗通關；在深港口岸經濟帶羅湖先行區探索港澳居民“戶籍待遇”政策，落實深港口岸經濟帶羅湖先行區工作、就業、生活的港澳居民的戶籍待遇等；在深港試點建設國際金融服務中心、高科技產業中心和航運物流中心的基礎上，全面深化在服務貿易標準對接、關稅縮減、政府採

購、金融服務、數字貿易、電子商務、監管適用、爭端解決機制等領域的規則銜接，在科技創新、市場准入、產權保護、食品安全、執業資格等各領域推動三地規則融合，主動對接國際高水平經貿規則。

二是廣東自貿試驗區平臺，在營商環境上與港澳高標準實現規則對接。用好前海、南海、河套、橫琴“試驗區”重點平臺，在內部規則對接協調、促進標準互認的同時，對標國際先進水平建設一流的營商環境。以2020年1月實施的國務院《優化營商環境條例》為契機，在優化營商環境、自由貿易合作、投資貿易便利化、金融業開放等領域加快制度創新；在市場准入、公平監管、競爭中立、市場主體退出等方面加強規則銜接；在商事登記、行政審批、事中事後監管、司法執行、知識產權保護等領域，促進粵港澳大灣區制度規則相互銜接，特別是與港澳規則對接，促進粵港澳三地營商環境法治化。

三是珠江三角洲9市各重點合作平臺，在科技創新和社會保障發展上與港澳規則銜接。珠江三角洲9市各個重點特色合作平臺在商事登記、職業資格認定、市場准入標準、公安（含交通）執法等方面屬於廣東地方事權範疇，因此，應合理利用已有的廣佛肇、深莞惠、珠中江三大都市圈合作成效，重點圍繞科技資源要素便捷有序流動，推進與港澳規則全面銜接。各城市彼此間優勢互補、融合發展，在產業、科技、文化等領域共同對接國際最優的制度、標準與規則，促進粵港澳大灣區規則進一步融合。同時，對港澳居民在珠江三角洲9市工作、學習、生活和養老等公共服務方面的制度性障礙進行突破，進一步推廣城市綠卡制度，推動社會服務異地提供的改革試點。

（三）創新大灣區法律保障機制，夯實規則銜接實施基礎

一是用好國家和地方政府的立法權。在國家憲法和香港基本法、澳門基本法的框架下，充分運用中央人民政府、香港和澳門特別行政區政府、

廣東省人民政府以及廣州、深圳市政府的立法權，大膽探索將經實踐檢驗後可複製可推廣的重大措施，適時上升為法律制度。同時，加強粵港澳大灣區重點領域法律制度的建設，為資源要素的流通和社會融合發展提供保障。

二是要建立主管部門協商平臺和協調機制。建立粵港澳三地在立法、執法、司法、法律服務等領域的主管部門協商平臺，定期就相關領域問題交換意見、凝聚共識、協調解決，促進三地交流協作更加經常化、系統化和制度化。同時，在協商平臺的基礎上，建立重大法治問題三地協調機制，^① 以加強法律體系協調、司法交流協作和涉外涉港澳法律服務。

三是完善國際商事爭端糾紛多元化解機制。隨着粵港澳大灣區建設的深入推進，跨境跨區域的經濟往來和自由貿易將更加頻繁，對解決商事爭端糾紛提出新要求。構建多元化糾紛解決機制，除 CEPA 已經規定的政治協商（磋商）方式外，還有斡旋、調停和調解以及仲裁等方式，設立粵港澳自貿區爭端解決調解中心。在“一國兩制”的框架下，求同存異、先易後難、重點突破，從強化民商事司法協助安排、完善推進粵港澳大灣區民商事司法協助工作體制機制、暢通粵港澳大灣區仲裁裁決高效互認與執行、建立仲裁裁決和民商事判決的簡易執执行程序等方面着手，推動建立粵港澳大灣區更緊密民商事司法協助機制。依據法定程序解決人流、物流、資金流、信息流在粵港澳大灣區一體化市場上流通所面臨的糾紛與爭端，進一步深化司法交流合作，健全完善粵港澳法律服務體系，為粵港澳大灣區一體化市場提供高效的執法和司法保障，降低自由貿易中的風險。

^① 楊程晨：《全國政協社法委主任沈德詠：粵港澳大灣區建設重在規則相互銜接》，中國新聞網，<https://www.chinanews.com/gn/2019/03-06/8773290.shtml>，2020 年 10 月 10 日。

18 粵港澳大灣區人才制度與政策創新報告

游靄瓊^①

摘 要：自《粵港澳大灣區發展規劃綱要》實施以來，國家頂層設計與大灣區三地創新探索相結合，圍繞人才發展重點環節不斷加大人才制度和政策創新，率先構建起具有競爭力的多層次人才政策體系。但對照大灣區高質量發展要求，比照全球其他三大灣區，粵港澳大灣區人才發展仍面臨諸多制度與政策障礙，有些創新措施落地見效不明顯。為此，粵港澳大灣區仍需要對標全球最先進，針對制約人才發展的制度和政策障礙，充分發揮“一國兩制”優勢，抓住雙區先行先試探索機遇，面向全球、立足灣區、共建共享，圍繞人才匯聚、優化配置、激發活力等環節，與時俱進地深化人才發展制度和政策創新。

關鍵詞：人才流動 人才制度與政策 創新

建設人才高地和具有全球競爭力的國際科技創新中心是國家對粵港澳大灣區提出的發展要求。以更加積極、更加開放、更加有效的人才制度和政策創新聚集全球人才、暢通灣區人才流動、激發“雙創”人才活力，是人才高地和國際科技創新中心建設的關鍵。自《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（簡稱《規劃綱要》）實施以來，粵港澳三地和國家相關部門深入貫徹落實習

^① 游靄瓊，女，廣東省社會科學院省人才發展研究中心主任、研究員、碩士生導師，研究方向為區域經濟學、人才政策等。

近平總書記關於粵港澳大灣區建設的重要講話精神，圍繞引育、流動、激勵、保障等人才發展重點環節不斷加大制度和政策創新，構建符合人才成長規律和科研創新規律的體制機制，努力營造具有國際競爭力的人才發展綜合環境。

一、粵港澳大灣區人才制度和政策創新主要亮點

圍繞雙區建設，為吸引、集聚人才，國家頂層設計與大灣區各地創新探索相結合，對標國際一流，不斷推出人才新政，務實升級人才政策，政策的個性化、國際性和戰略性特徵不斷強化，人才政策與經濟社會發展需求的適配性不斷提升，人才發展與“五個文明”建設的融合不斷深化。

（一）人才新政層出不窮，人才工作得到全方位深化

1. 頂層設計務實接地氣，力度加大

2019年2月出臺的《規劃綱要》提出，“支持珠三角九市實行更積極、更開放、更有效的人才引進政策”。^①2019年3月1日，粵港澳大灣區建設領導小組公佈便利大灣區內人流物流等8項政策措施。2019年8月，中央為支持深圳中國特色社會主義先行示範區建設，給予深圳更加開放的引進境外人才政策以及人才出入境管理制度，如取得永久居留資格的國際人才可在深圳創辦科技型企業、擔任科研機構法人代表。^②2019年11月6日，粵港澳大灣區建設領導小組第三次全體會議推出便利香港人士在大灣區發展的16條措施。2020年10月14日，習近平總書記在深圳經濟特區

^① 中共中央國務院印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，新華網，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-02/18/c_1124131474.htm，2019年2月18日。

^② 中共中央國務院《關於支持深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見》，國務院官網，http://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content_5422183.htm，2019年8月18日。

建立 40 周年慶祝大會上的重要講話中，要求深圳探索超大城市勞動力流動制度，建立國際人才制度。2020 年 10 月 11 日，中央印發綜合改革試點實施方案，深圳在建設中國特色社會主義先行示範區過程中，可按程序辦理外國高端人才確認函權限，進行優化外國人來華工作許可和工作類居留許可審批流程、為符合條件的外籍高層次人才申請永久居留提供便利、提高境外專業人才執業便利化制度等方面的探索，允許深圳在科研人員職務科技成果所有權或長期使用權、成果評價、收益分配，政府資助項目科技成果專利權向發明人或設計人、中小企業轉讓和利益分配機制等方面先行先試，為深圳聚集全球高端人才，激發人才創新創業活力提供依據和自主權。國家持續推出的改革舉措，賦權探索，為大灣區各地創新探索人才發展制度和政策設計提供框架和依據。

2. 各市人才新政亮點紛呈，特色明顯

《規劃綱要》實施以來，大灣區各地緊扣產業、人才“兩個需要”，制定系列人才新政，不斷完善具有鮮明地方特色的政策體系。圍繞營造良好的人才生態，通過政策擴容提質，推動政策從人才基本需求保障到滿足人才發展需求的全鏈條全週期化，政策覆蓋從高層次人才到留學回國人才、技能型人才、高校應屆畢業生等基礎人才的普惠化。人才激勵充分考慮地方自然稟賦，有的突出資金扶持、有的以房產為主要手段、有的則通過人才公寓或房租補貼，激勵方式多元、力度合理。廣州實施“史上最寬鬆”的一線城市入戶政策，高質量建設人才強市；深圳不斷完善海外高端人才引進政策，率先實施“入戶秒批”制度；珠海人才新政密集出臺，全方位深化細化人才工作；佛山突出設計人才，拓寬引才渠道；東莞實施“十百千萬百萬”人才工程，着力補齊人才短板；中山創新多元化人才評價，建設高技能人才隊伍；惠州落實示範區建設實施方案，建設特色技能人才隊伍；江門以“一島一校一心”為依託，建設人才強市；肇慶實施西江人才計劃，優化人才引育政策。港澳出臺方案計劃，強化與內地人才交流合作。

（二）破除體制機制障礙，暢通人才流動實現全新突破

1. 簡化出入境政策

廣東落實公安部支持廣東自貿區建設及創新驅動發展 16 項出入境政策措施，不斷便利外籍高層次人才、投資者、創新創業人才、留學生、外籍華人等群體出入境。港澳居民可憑港澳居民來往內地通行證不限次數自由來往內地，停居留時間不受限制。2019 年，啟用“往來港澳商務簽注網上備案系統”，內地商務報備單位可通過系統自動核對資料，免交紙質資料。廣東科技人才可按需辦理往來港澳有效期 1 年的多次商務簽注。在港澳工作的兩院院士、港澳地區大學現任校長和持有“人才優粵卡 A 卡”的港澳臺、外籍高層次人才可申辦 1 副兩地車牌。在綜合考慮口岸和連接路承載力基礎上，將進一步放寬香港單牌車入出內地城市，如發放電子臨時入境車牌證、延長車牌有效期、簡化申請審批手續等。

2. 放寬落戶和停居留條件

為解決城鎮化問題，國家不斷深化戶籍制度改革，除個別超大城市外，在城市群內實行戶口通遷、居住證互認制度，不斷放寬城市落戶限制。習近平總書記在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上的講話中指出，深圳要深化戶籍制度改革，調整完善積分落戶政策，完善居住證制度。對人才入戶，珠三角城市都以核准制代替積分入戶，將學歷、合法穩定居住作為入戶主要指標。如廣州率先實行跨地區落戶積分互認，即人才在長三角、珠三角等城市落戶積分，在廣州可得到累計認可，具有大專或技校學歷、社保滿 1 年、28 歲以下的人員，可落戶白雲區、黃埔區等 7 個行政區；深圳將戶籍遷入劃分為四個類別，其中人才引進遷戶由原有的積分制調整為核准制，只要滿足入戶條件即可辦理入戶，且不受指標限制；在珠海，具有教育部承認的大專（高職）以上學歷人員、人社部承認的技工院校高級工班及以上畢業生可入戶。目前，在粵外籍人才最長可申辦 5 年的簽證或居留證件，符合條件的可直接申請永久居留。截至 2020 年上半年，廣東累計為

外國人簽發證件 10 萬多次，受理外國人永久居留申請 300 多次；^① 共受理港澳居民居住證製證超過 21 萬張，居全國第一。

（三）加快資格互認，放寬執業限制取得新突破

2019 年，廣東省人力資源和社會保障廳等九部門聯合發文，鼓勵支持港澳醫師、教師、導遊等方面人才參加國家相應的職業資格考試，對獲得資格人才實行職業資格互認，為港澳導遊及領隊在珠海橫琴執業提供便利。到 2019 年底，已有 177 名港澳導遊及領隊取得執業證。^② 2020 年 7 月，廣東省人力資源和社會保障廳印發管理辦法，事業單位招聘港澳居民，港澳居民可以參加粵港澳大灣區內地城市事業單位的公開招聘；深圳設立了 5 個定向崗位，招錄港澳全日制大學本科以上優秀人才。2020 年 8 月 11 日，經全國人民代表大會常務委員會授權，國務院在粵港澳大灣區內地 9 市啟動港澳律師執業試點，通過粵港澳大灣區律師執業考試，並取得內地執業資質的港澳法律執業者、執業律師，可從事一定範圍內的內地法律事務。^③ 2020 年 12 月，廣東省人力資源和社會保障廳就深化粵港澳大灣區人力資源社會保障合作簽署了補充協議，支持率先實現對相關領域港澳職業資格的認可，支持具有港澳執業資格的旅遊、衛生、教育、司法、醫療、建築規劃、會計、專利代理等領域專業人才在廣州、深圳執業探索，並逐步放寬到大灣區內地城市便利執業；與港澳高校和科研機構合作開展職業技能

① 《廣東省人力資源和社會保障廳關於省政協十二屆三次會議第 20200404 號提案答覆的函》，廣東省人力資源和社會保障廳網站，http://hrss.gd.gov.cn/gkmlpt/content/3/3075/post_3075633.html#1279，2020 年 8 月 31 日。

② 《粵港澳攜手大灣區升級》，《南方日報》2020 年 10 月 9 日，第 A08 版。

③ 《全國人民代表大會常務委員會關於授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作的決定》，中國人大網，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202008/2ab218efc1b14d79bb7ea9301bbfb3ea.shtml>，2020 年 8 月 11 日。

等級和專業技術職稱互通試點。^① 2021 年 1 月 1 日起，香港工程建設諮詢企業和專業人士可通過“一網通辦”備案形式在大灣區內地城市開業執業。截至 2020 年年末，開展執業資格互認的有建築師、結構工程師、造價工程師、監理工程師等 6 個專業，有 1630 名香港專業人士取得內地註冊執業資格。^② 廣東支持港澳服務提供者依法依规以獨資、合資或合作等方式在粵申辦養老機構。2020 年 11 月 25 日，香港特區行政長官林鄭月娥在《2020 年施政報告》中提出“大灣區青年就業計劃”，對到大灣區工作的香港大學畢業生給予補貼。廣東省表示將在大灣區內地開發 2000 個就業崗位，配合香港特區政府計劃的實施，共同鼓勵和支持香港青年人到大灣區內陸城市發展。

(四) 多措並舉，人才“雙創”激勵取得重大突破

1. 個人所得稅優惠政策全面落地

2019 年 3 月，財政部、國家稅務總局聯合出臺《關於粵港澳大灣區個人所得稅優惠政策的通知》，對在大灣區工作的境外高端人才和緊缺人才，按內地與香港個人所得稅稅負差額給予補貼，並對部分灣區跨境“雙城族”免徵個人所得稅。^③ 廣東隨即出臺貫徹落實措施，珠三角 9 市相繼推出了財政補貼暫行辦法，對在大灣區工作的境外高端人才和緊缺人才個人所得稅已繳稅額超過其按應納稅所得額的 15% 計算的稅額部分給予財政補貼，該補貼免徵個人所得稅。珠海橫琴新區實施“港人港稅、澳人澳稅”。個人所得稅費政策的突破，對鼓勵全球特別是港澳優秀人才在大灣區創新創業

① 《24+20 條支持事項！支持廣深在人社領域先行先試》，大洋網，https://news.dayoo.com/gzrbmt/202012/29/158551_53732913.htm，2020 年 12 月 29 日。

② 《廣東試點放寬香港工程企業、專業人士入內地開業執業 備案一次通行大灣區內地 9 市》，《南方日報》2020 年 12 月 30 日，第 A10 版。

③ 《關於粵港澳大灣區個人所得稅優惠政策的通知》，國家稅務總局，<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c4148969/content.html>，2019 年 3 月 14 日。

發展發揮了巨大的激勵作用。

2. 發展保障政策提質擴面

2018 年 10 月，廣東省政府推出“人才優粵卡”實施辦法，優粵卡持有人可享受當地居民待遇，享受戶籍辦理、停居留和出入境、就業服務等 13 個方面的便利服務。2019 年 3 月 22 日，人力資源和社會保障部與廣東省人民政府簽署《深化人力資源社會保障合作推進粵港澳大灣區建設戰略合作協議》，就配合粵港澳大灣區建設，深化人力資源社會保障重點領域和關鍵環節改革，提供有效的人力資源社會保障服務等明確了要求。政策的出臺從國家層面推動與人才發展相關的服務保障的銜接和提升。在教育方面，多措並舉擴大優質學位供給。醫療保障方面，醫保與商業保險相結合，不斷提升人才醫療保障服務。大灣區內絕大多數城市都為人才提供免費體檢服務，部分城市還為高層次人才提供商業醫療保險補貼或醫療費用報銷等支持。為方便海外人才就醫，深圳鼓勵醫療機構加入國際醫療保險直付網絡系統。東莞市、珠海市、廣州市黃埔區等部分城區還將人才醫療保障服務和補貼擴大到高層次人才直系家屬。住房方面，針對突出的人地矛盾，大灣區各城市採取人才公寓、租賃、共享產權等方式，通過住房資源優化調整與增加供給，發揮政府、企業、社會組織等多元主體作用，加大人才住房保障力度。

（五）務實探索，人才市場化社會化評價機制逐步形成

早在 2011 年深圳就出臺了《深圳市海外高層次人才評審辦法》，委託第三方專業機構對海外高層次人才進行評審。為深入貫徹落實好中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發的《關於分類推進人才評價機制改革的指導意見》中有關“注重引入市場評價和社會評價”和《促進勞動力和人才社會性流動體制機制改革的意見》要求，大灣區內地 9 市積極開展構建人才市場化評價機制探索，支持企業自主開展技能人才評價。如中山市以能力、業績、

貢獻為主體指標，企業為評價主體，建立企業緊缺適用高層次人才評價指標體系。2019 年，廣州市海珠區出臺的“創新島十八條”，提出委託專業機構進行人才評定工作，企業可自由推薦認定產業精英。

二、粵港澳大灣區人才制度和政策創新主要成效

隨着人才發展制度和政策創新力度加大，大灣區率先構建起開放有效的多層次人才政策體系，極大地提升了大灣區人才競爭力。據熊柴、任澤平的《中國城市人才吸引力報告：2020》，2019 年最具人才吸引力城市 100 強中，深圳、廣州、東莞、佛山、珠海、惠州、中山、江門、肇慶分別位列第 2、第 4、第 15、第 17、第 24、第 30、第 37、第 85、第 93 位。

（一）人才工作法治化建設加快

人才工作法治化是人才工作發展的重要方向。為將改革開放以來行之有效的探索做法、政策固化下來，提升人才政策法治剛性約束，推進人才工作法治化，廣東及珠海、深圳等市先後出臺人才工作條例，要求各級政府將人才工作納入國民經濟和社會發展規劃，結合本地實際編制人才發展專項規劃，將人才發展列為經濟社會發展綜合評價指標，人才工作作為產業、科技、教育、文化、衛生等專項規劃的重要內容。深圳早在 2002 年 7 月就出臺了《深圳經濟特區人才市場條例》，對人才流動制定人才市場條例。珠海在 2013 年 7 月頒佈了《珠海經濟特區人才開發促進條例》。2017 年 8 月，深圳發佈《深圳經濟特區人才工作條例》，將人才工作上升為地方法規；2019 年 8 月又對《深圳經濟特區人才工作條例》進行了修訂。2018 年 11 月 29 日，廣東省第十三屆人大常務委員會第七次會議通過《廣東省人才發展條例》，條例就人才培養與開發、引進與流動、評價與激勵、服務

與保障四個方面提出了要求，為大灣區內地 9 市人才工作法治化建設明確了方向，加快了大灣區人才工作法治化進程。人才工作法治化建設，提高了人才政策和制度穩定性和規範性，穩定人才發展預期和創新創業信心，為激發人才創新創業活力提供了法律保障。

（二）差異化的多層次人才政策體系逐步形成

為搶抓大灣區建設機遇，大灣區 11 個城市在貫徹落實中央部署和改革開放戰略過程中，結合本地發展實際，探索制定和出臺人才新政，形成多層次人才政策體系。廣東相繼推出《中共廣東省委省政府關於貫徹落實〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉的實施意見》《支持廣東自貿區建設及創新驅動發展的 16 項出入境政策措施》《關於粵港澳人才合作示範區人才管理改革的若干政策》《關於加強新形勢下引進外國人才的實施意見》《人才優粵卡政策》等政策，從人才流動、創新創業、合作交流、人才服務保障等方面開展大灣區人才發展體制機制的改革探索，不斷優化大灣區人才發展環境。深圳出臺實施“鵬城英才計劃”“鵬城孔雀計劃”，廣州發佈“羊城人才計劃”“紅棉計劃”，珠海推出“珠海英才計劃”，中山出臺“中山英才計劃”，東莞有“高層次人才特殊支持計劃”，惠州和肇慶分別實施了“人才雙高計劃”“西江人才計劃”等。

2018 年 5 月，香港推出了為期 3 年的科技人才入境計劃。2020 年 1 月，香港特區政府創新科技署推出“優化科技人才入境計劃”，通過優化入境手續，支持香港科研機構向全球招攬科技人才。澳門以金融保險、中葡雙語、海洋經濟、創新性人才引育為重點，出臺引導系列人才回流政策和培養計劃，如 2017 年澳門推出“葡萄牙科英布拉大學碩士學位課程資助計劃”“里斯本工商管理碩士課程資助計劃”及“香港科大 EMBA 課程資助計劃”等多項人才培養計劃。

(三) 區域人才合作發展新局加速構建

1. 建立了一批協同發展機制

建立了粵港、粵澳教育合作專責小組，定期舉辦工作會議。三地共同發起成立了高校聯盟等，形成了跨境招生、合作辦學、聯合培養、共建產學研合作平臺以及階段性教師培訓等常規合作體系。廣東全省可招收港澳學生高校達 54 所，截至 2019 年 4 月，在粵就讀專業以上學歷的港澳學生達 11348 人。成立了粵港澳大灣區人才發展聯盟、粵港澳大灣區西岸科技創新和人才培養合作聯盟。

2. 建設一批創新創業平臺

為促進港澳青年來大灣區內地城市發展，廣東省、市、區三級政府都出臺了加快港澳青年創新創業基地建設的相關舉措。截至 2019 年 11 月，廣東已建成深港青年創新創業基地、廣州科學城粵港澳青年創新創業基地、南沙粵港澳（國際）青年創新工廠等 50 多個港澳青年創新創業平臺。據廣東省港澳辦公佈的數據，2020 年上半年，粵港政府共建了首批 10 家粵港青創基地，入駐香港創業團隊 518 個，吸納香港創業就業人員 921 人；粵澳政府共建了 3 家粵澳青創基地，入駐澳門創業團隊 234 個，吸納澳門創業就業人員 252 人。^①

3. 聯合開展了一批科研項目

持續完善科技創新合作機制，設立省自然科學基金粵港澳學者合作研究項目，支持 10 家粵港澳聯合重點實驗室建設；實施科研資助計劃，支持了 188 個項目，累計支持金額約 2 億元，扶持粵港、粵澳聯合開展科技創新。截至 2019 年 2 月，港澳高校及在粵機構共承擔實施國家、省重大科技項目 808 項，獲得 5.8 億元支持資金，申請專利 530 件，發表高水平論文

^①《港澳青年“乘風破浪”在大灣區圓創新夢》，《南方日報》2020 年 7 月 1 日，第 A09 版。

3000 多篇，PCT 國際專利申請量佔全國 56%。基礎設施開放共享，廣東全省 8354 臺（套）重大科研基礎設施設備向香港多所高校、科研機構開放共享；國家超算廣州中心實現對包括香港在內的大灣區城市全覆蓋，服務港澳地區使用者近 200 家。^① 2019 年 8 月，廣東出臺“科創 12 條”，鼓勵港澳高校和科研機構申報省財政科技計劃，截至 2019 年底，廣東省、市兩級政府累計支持了 9 家港澳機構項目，跨境撥付科研項目財政資金超過 1 億元。

三、深化粵港澳大灣區人才制度和政策創新建議

粵港澳大灣區是全球開放程度高、經濟活力強的區域之一，不論是經濟規模、產業形態，還是科技創新水平、人力資源優勢和業已形成的人才發展環境等都已為建設具有全球影響力的國際科技創新中心和引領世界技術創新的新引擎提供了厚實的基礎條件和制度環境。但目前大灣區人才比重依然偏低，據 2015 年全國 1% 人口抽樣調查數據，大灣區受過高等教育人口僅佔常住人口的 17.47%，遠低於舊金山灣區的 46%、紐約灣區的 42% 和東京灣區的 37%。《ADECCO & INSEAD：2020 年全球人才競爭力指數》顯示，香港、廣州、深圳和珠海在全球城市中的排位分別為第 6、第 78、第 97 和第 121 位，與紐約（第 1 位）、倫敦（第 2 位）、舊金山（第 4 位）、波士頓（第 5 位）、東京（第 8 位）的差距明顯。^② 因三地制度、法律、體制、文化以及價值觀念等方面的差異，粵港澳大灣區人才協同發展仍存在較多障礙，諸多政策措施難以呼應協同、推動落實，影響了創新政策實

① 《港澳青年“乘風破浪”在大灣區圓創新夢》，《南方日報》2020 年 7 月 1 日，第 A09 版。

② 《ADECCO & INSEAD：2020 年全球人才競爭力指數》，新浪網，<http://finance.sina.com.cn/tech/2020-11-27/doc-iiznezxs3900579.shtml>，2020 年 11 月 27 日。

施效果；稅制差異帶來的稅負水平依然偏高，影響了人才到大灣區創新創業積極性；通關尚未實現一體便捷化，特別是國際人才入大灣區內地城市仍然面臨較為瑣碎的手續辦理，影響了人才流動意願；人才評價的差異與不對接，影響了港澳人才和國際人才在大灣區內地城市流動、就業執業公平競爭和使用；社保、醫療、教育、養老等公共服務的銜接不暢，影響人才在大灣區安居樂業；部分香港人士缺乏國家意識和民族認同，對大灣區戰略願景了解不夠，參與建設熱情不高。為此，要對標全球最先進，針對制約人才發展的制度和政策障礙，粵港澳大灣區要充分發揮“一國兩制”優勢，抓住雙區先行先試探索機遇，面向全球、立足灣區、融合共享，圍繞促進人才匯聚、優化配置、激發活力等環節，與時俱進地深化人才發展制度和政策創新。

（一）進一步完善黨管人才體制機制，統籌推進人才制度和政策創新

堅持黨管人才原則，強化工作責任落實。在粵港澳大灣區建設領導小組下設立大灣區人才發展工作小組，統籌大灣區人才發展頂層設計、人才制度和政策創新，完善分層分級責任落實機制。以三大自貿片區、南沙國際化人才特區、粵港澳人才合作示範區等載體為依託，推進人才制度和政策集成化創新。建立粵港澳人才共商共建的重大事項協調推進機制，支持人社事業協同發展聯席會、人才工作協調委員會、人才工作聯盟、高層次人才聯誼會、國際人才交流服務中心等載體建設，合力推進政策創新與落實。注重發揮大灣區市場化程度高的優勢，充分調動市場、社會組織和人才參與人才制度和政策創新積極性。

（二）創新人才引育舉措，為人才高地建設匯聚天下英才

1. 突出高端精準引才

服務國家發展戰略和大灣區高質量發展，依託粵港澳大灣區國際科技

創新中心、深港科技創新特別合作區、橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園、南沙慶盛科技創新產業基地和高水平大學、大科學裝置集群、新型研發機構等平臺，重點引進具有引領性、顛覆性技術的高精尖人才、高端產業人才、戰略科學家和創新創業團隊，靶向引進複合型高技能人才、成果轉化經紀人才、企業高管頂尖人才、服務專才、藝術家等大灣區建設所急需的各類人才。支持三地聯合在全球創新資源密集地區，高標準建設海外創新中心、大灣區海外人才工作站，招引全球創新人才和項目。

2. 建設國際教育示範區

堅持把優先發展教育事業作為推動大灣區各項事業發展的重要先手棋，打造教育高地。一是大力集聚全球優質高校資源，引進世界知名大學和特色學院，推進世界一流大學和一流學科建設。二是進一步深化粵港澳高教合作，共建優勢學科專業、實驗室和研究中心，聯合培養高端人才。三是共建一批世界級高水平的新型灣區聯合大學，按大灣區建設需要培養一批急需的專業和複合型人才；合作創建“灣區科技大學”，以全新的聯合辦學模式，建設新型理工科大學，為大灣區創新驅動發展培養高水平複合型產業人才。

（三）創新人才出入境便利化政策，構建符合國際慣例的人才流動機制

儘快建立一體化通關機制，實行“一卡通關”“雙邊互認”的出入境管理服務新模式。粵港澳三地高端人才在灣區內流動，探索實行“刷臉”“無證化”通關。降低往來港澳商務簽注申請條件，給予專業技術人才、科研人才辦理往來港澳有效期為3年的多次商務簽注，企業商務簽注備案不受納稅額限制。

在涉外安全風險隱患能被有效、高效管控的前提下，高層次人才需要享受更加開放便利的出入境管理政策、停居留和執業政策。在對境外職業資格進行嚴格篩選的情況下，允許一部分境外服務領域專業人才依法在自

貿片區提供服務，境外從業經歷可視同境內從業經歷。對外籍高層次人才投資創業、講學交流、經貿活動方面提供出入境便利。試行對大灣區內地高校、科研院所、重點企事業單位邀請的外籍知名專家學者、商務來訪的企業境外分支機構外籍員工，可換發入境有效期不超過 5 年的多次入境有效 F 字簽證（訪問簽證）。在珠三角率先實施技術移民管理制度，建立技術移民職業清單和積分評估辦法，推動向深圳、南沙下放外國人永久居留申請審核權和外國高端人才確認函辦理權。開展國際人才管理改革試驗，將南沙納入省國際人才重大管理改革舉措和創新政策先行試點範圍。

（四）創新人才評價，加快評價互認共享

遵循人才成長成才規律，建立科學、合理、多維的人才評價機制。更關注科研人員的個體成長及其在科研過程中的潛在貢獻，針對不同類型人員制定差異化的評價標準，探索新產業新業態高層次人才市場化認定機制；建立以薪酬水平為主要評估指標的國際人才類別評價體系。推進境外人才職稱評價和職業資格認可，推動設立國家級人才職業資格評價鑒定中心，為國際人才職業資格認證、鑒證、認可等提供標準化、一站式服務。將國際註冊會計師、特種金融分析師、精算師、建築師等知名度高、通用性強的職業資格列入高層次人才評價依據。完善突出貢獻人才、留學歸國人才、博士、博士後職稱評審綠色通道。在高層次人才認定、推薦等方面給予更大自主權，包括支持科研單位實行市場化、社會化用人等等。組建高層次人才舉薦委員會，試行由舉薦委員會提名可直接認定為高層次人才的相關政策。推進粵港澳三地人才評價標準貫通、流程統一、內容協同、數據一致、結果互認的人才評價體系。

（五）創新人才激勵，充分激發人才活力

健全鼓勵支持基礎研究、原始創新的體制機制，探索“先賦權後轉

化”“同股不同權”“揭榜掛帥”，進一步創新股權、知識產權激勵，探索知識產權證券化。選擇具有一定代表性的高等院校進行科研人員職務科技成果所有權或長期使用權的機制和模式試點，並進行總結提升，將行之有效的經驗和做法，以法規制度形式固化下來。^① 消除人才稅收政策落地“腸梗阻”，強化已有人才稅收政策的落地落實，形成具有全球競爭力的人才稅收制度。建立科技成果決策盡職免責機制。探索建立國際通行、靈活高效的議價薪酬、人才雙聘等聚才模式。開展省級財政科研項目經費“包乾制”試點，平衡好長期性穩定支持政策和競爭性支持政策的使用，以項目形式，加大對有潛力的優秀青年科學家和青年人才、頂尖人才、重點團隊、重點基礎研究項目、科研基地的長期穩定支持力度，以科學家工作室、學術帶頭人工作室等平臺為依託，賦予頂尖人才對平臺人財物使用的自主權。

（六）創新銜接分擔措施，推動公共服務互認聯通

以“一盤棋”思維，推進大灣區人才服務共建共享、互認互通，提升人才服務的一體化水平。粵港澳共同制定和優化社保、醫療、教育、養老等公共服務流動對接措施，深入“人才通”“社保通”工程，推動三地規則銜接不斷取得新突破，使在大灣區內地城市工作和生活的港澳人才全面享有“市民待遇”。建立社保和醫保基金分擔機制，以“誰使用、誰受益、誰支出、誰保障”為原則，協商分配粵港澳、珠三角9市社保繳交和醫保支付義務，推行三地通用的社保卡、電子醫保卡。引導和鼓勵商業保險機構參與養老健康服務產業，加大“保險+養老”“保險+健康”服務創新力度。

^① 《40家高校和機構試點，賦予科研人員職務科技成果所有權》，新華網，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667078865715686173&wfr=spider&for=pc>，2020年5月19日。

參考文獻

全球化智庫 (CCG)、南方國際人才研究院：《粵港澳大灣區人才發展報告》(2018 年簡版)。

陳雪玉：《粵港澳大灣區人才體制機制創新研究》，《探求》2019 年第 6 期 (新 195 期，總 258 期)。

中大諮詢人才研究院：《粵港澳大灣區人才政策研究報告 (2018 年簡版)》，2018 年 11 月。

中大諮詢人才研究院：《粵港澳大灣區人才政策研究報告 (2019 年簡版)》，2019 年 11 月。

《粵港澳攜手 大灣區升級》，《南方日報》2020 年 10 月 9 日。

《2020 全球人才競爭力指數 50 強國家和城市》，新基建網，2020 年 1 月 24 日。

《以世界一流的體制機制吸引全球英才 —— 人才專家聚焦深圳光明科學城建設》，《中國組織人事報》2020 年 5 月 21 日。



VII 專家觀點篇

19 粵港澳大灣區應打造成為國際化營商環境標杆

王珺^①

習近平總書記指出，“要優化升級生產、分配、流通、消費體系，深化對內經濟聯繫、增加經濟縱深，增強暢通國內大循環和聯通國內國際雙循環的功能，加快推進規則標準等制度型開放，率先建設更高水平開放型經濟新體制。”這就要求充分發揮粵港澳大灣區銜接兩個市場、聚合兩種資源的獨特優勢，使生產、分配、流通、消費更多依託國內市場，提升供給體系對國內需求的適配性，以高質量供給滿足日益升級的國內市場需求。為此，粵港澳大灣區需進一步明確在構建新發展格局中的使命定位，着重在暢通流通體系中突出規則引領的營商環境治理體系建設，培育國際化營商環境標杆，以此增強粵港澳大灣區在雙循環中的樞紐作用。

一、優化具有國際競爭力的營商環境

粵港澳大灣區需要更高層次地參與國際經濟合作與競爭，全面對接國際高標準的經貿規則，推進灣區內資質互認、標準統一與規則對接，降低中間產品跨境流動增加的制度成本、政策成本與協調成本，推動引領粵港澳大灣區產業在國際分工格局中提質增效，促進創新資源流動與國際產能合作。

二、注重線上與線下營商環境協同建設

粵港澳大灣區需把線上市場環境納入規制與監管範圍，探索推動全國

^① 王珺，廣東省政協經濟委主任，教授。

建立統一的電商經營稅收政策。運用新技術，建立網絡交易監管系統，提高線上交易監管效能。將大數據、人工智能、雲計算、區塊鏈等技術應用於市場監管前沿領域，以新技術加強線上銷售假冒偽劣商品治理、食品安全治理、線上交易價格管理以及知識產權保護等。通過以科技賦能監管創新，打造一個誠實信用、公平公正、包容普惠的互聯網市場環境。按照線上線下交易的一致性原則，對線上交易進行規制與監管。既不能把線上交易作為是野蠻生長的法外之地，也不能制定不利於新事物發展的管控規則，而是按照數字經濟與線下營商環境優化的要求，完善網絡交易主體登記制度；既要鼓勵線上平臺企業建設，促進大型綜合性平臺公司的成長，又要注重營造產業鏈上下之間的公平交易，實現平臺型企業與生產型企業之間的公平交易，消除壟斷，營造一個線上線下公平順暢的營商環境。同時，完善、重建市場秩序，杜絕惡性競爭，打擊和控制電商生態中的“灰色產業鏈”，打造公平的競爭環境，保證電商市場合法合規、公平公正、健康有序發展，促進線上線下規則公平、競爭公平。

三、推進營商環境碎片化改善向一體化優化遞進

粵港澳大灣區需對標國際最高標準建設國際化、市場化、法治化的營商環境，為經濟社會發展提供了最核心的制度保障。整合目前碎片化的營商環境孤島，建立健全無差異的粵港澳大灣區一體化營商環境制度改革。體現主體公平原則，促進弱勢群體在整個經濟社會活動中的價值實現。系統梳理大灣區的市場准入體系，全面改革數字經濟市場准入制度，促進現代服務業優先向港澳開放，進一步優化數字經濟營商環境。加強事中事後監管實行寬進嚴管、靶向追蹤、信用監管等協同監管機制。對標大灣區軟規則對接的要求，及時修訂完善法律法規建立鼓勵創新的試錯容錯機制。

20 推進粵港澳大灣區文化和旅遊交流合作

汪一洋^①

習近平總書記和國家高度重視粵港澳文化和旅遊交流合作，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中明確提出要“共建人文灣區”“構建休閒灣區”“建設宜居宜業宜遊的優質生活圈”。在新發展階段、貫徹新發展理念、推進構建新發展格局中，加強和深化粵港澳文化和旅遊交流合作，對於落實粵港澳大灣區國家戰略、建設粵港澳大灣區世界級城市群，對於進一步提升粵港澳大灣區在國家新時代改革開放中的引領作用，對於推動廣東在全面建設社會主義現代化國家新征程中繼續走在全國前列、創造新的輝煌，都具有重要意義。

發展文化旅遊是粵港澳三地落實國家戰略、推動構建新發展格局的重要舉措。文化和旅遊是粵港澳大灣區建設的重要內容和載體，國家“十四五”規劃高度關注文化和旅遊改革發展和粵港澳大灣區建設，要求推動文化和旅遊融合發展，打造粵港澳大灣區世界級旅遊目的地。文化和旅遊部和廣東省人民政府等聯合印發《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》，明確新時期大灣區文化和旅遊發展的目標任務、重點工作。粵港澳大灣區作為我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，文化和旅遊經濟發展規模和國際化程度常年位居全國前列，是全國乃至亞太地區重要的文化產業集聚區和旅遊目的地、客源地。在新時代推動構建以國內大循環為主體、國內

^① 汪一洋，廣東省文化和旅遊廳廳長。

和國際雙循環相互促進的新發展格局中，粵港澳攜手推進文化和旅遊交流合作，有利於發揮文化和旅遊的橋樑紐帶作用，促進人文交流、民心相通，推動香港、澳門融入國家發展大局；有利於增進合作共贏，促進大灣區加強與國際特別是“一帶一路”沿線國家和地區的交流合作，提升大灣區的國際化水平；有利於增進文化自信，創新國際傳播，推進中外文明交流互鑒，提升中華優秀傳統文化的影響力。

一、2020 年在有效應對疫情影響中取得良好成效

2020 年，粵港澳三地文化旅遊部門及文化旅遊行業協會、企業、團體等攜手協力，加強交流，創新合作，共同應對新冠肺炎疫情的不利衝擊，在後疫情時代挑戰與機遇並存的背景下穩步推進粵港澳大灣區“人文灣區”和“休閒灣區”的建設。

加強科學研究規劃，推進大灣區文化旅遊協調發展。廣東省文化和旅遊廳制定印發《貫徹落實〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉三年行動計劃（2020—2022 年）》及分工方案，進一步明確推進粵港澳大灣區文化和旅遊合作重點工作。配合文化和旅遊部做好《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》的調研和編制工作。

積極推動粵港澳大灣區文化與旅遊恢復交流。積極創新方式，通過“線上”“線下”等方式平臺推進粵港澳文化旅遊交流。自 2020 年 8 月起逐步恢復粵澳線下文化交流活動，組織指導舞劇《醒·獅》赴澳演出、組派藝術院團參加國家藝術院團澳門專場演出、聯合舉辦《三城記》專題展覽等多項重點活動。推進線上文化和旅遊交流活動，組織指導各有關地市、單位通過視頻、網絡渠道與香港、澳門舉辦展覽、展演、培訓、講座等線上活動，參加對香港、澳門的線上旅遊推廣活動。支持澳門旅遊教育培訓基地建設，依託澳門旅遊學院舉辦“粵港澳大灣區文化和旅遊發展培訓班”。順利舉辦

粵港澳青年文化之旅、粵港澳青少年粵劇藝術夏令營等重點青少年交流活動，增進香港、澳門青少年對嶺南文化了解和對祖國的向心力。

推進文化和旅遊融合，促進粵港澳文旅產業加快復甦發展。組織文化旅遊部門和企業參加第八屆澳門國際旅遊（產業）博覽會，邀請港澳文化、旅遊機構參加廣東國際旅遊產業博覽會。舉辦粵港澳大灣區文化創意設計大賽，推動文化創意產業發展。推進香港、澳門籍導遊經培訓認可後在橫琴執業工作。深化粵港澳旅遊監管合作，推動大灣區“9+2”城市旅遊市場監管部門於2020年9月成立旅遊市場監管協作體。

二、推動大灣區文化和旅遊交流合作再上新水平

2021年，廣東攜手港澳共同推進《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》的組織實施，建設好粵港澳大灣區“人文灣區”“休閒灣區”。

（一）在疫情防控常態化下提升粵港澳文化旅遊交流合作水平

搭建好交流展示平臺，促進三地文旅業界深入合作。繼續支持粵港澳文化藝術交流和展演，積極創新交流合作模式和方式，藉助“線上”“線下”相結合的交流方式，辦好粵港澳大灣區藝術精品巡演、粵港澳粵劇群星會等文化交流演藝品牌活動，推動三地共同創作、共同創排、共同演出，打造彰顯灣區特色的精品力作。積極組織參加在港澳舉辦的文化旅遊類專業展會活動，聯合開展跨界重大文化遺產保護，加強嶺南文化和旅遊產品對港澳民眾的宣傳推廣。

繼續推進廣東省粵港澳大灣區文化遺產遊徑建設。深入挖掘粵港澳三地共有的文化遺產，創建推出第二批廣東省粵港澳大灣區文化遺產遊徑，集中展示大灣區近代發展歷程。組織開展文化遺產遊徑採風採線活動，講好粵港澳三地故事，共同塑造和豐富灣區人文精神內涵。

推進粵港澳青少年文化旅遊交流。精心策劃、深度打造更多內地與港澳青少年交流合作項目品牌，辦好 2021 年粵港澳青年文化之旅、粵港澳青少年粵劇藝術交流夏令營等活動。支持港澳青少年赴廣東遊學活動，推薦一批港澳青少年遊學產品。搭建好粵港澳青年創新創業平臺，協助開展港澳大學生在粵文化實踐活動，幫助更多的港澳青少年了解大灣區、融入大灣區。

加強人才交流和培訓合作。繼續支持在橫琴新區試點港澳籍導遊職業工作，探索大灣區旅遊從業人員更加便利的跨境執業措施。加強與澳門旅遊學院等院校的合作，藉助澳門旅遊教育培訓、多元文化共存以及旅遊度假綜合體發展經驗優勢，繼續舉辦“大灣區文化和旅遊發展培訓班”，為推動大灣區建設提供人才支持保障。

（二）推進建設粵港澳大灣區世界級旅遊目的地

按照《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出的建設粵港澳大灣區世界級旅遊目的地的要求，對標對表世界一流灣區，加強規劃謀劃，制定具體政策，加強與港澳旅遊業界交流合作，共同推進建設粵港澳大灣區世界級旅遊目的地。

推進打造大灣區國際一流的旅遊產品和線路。深入挖掘大灣區文化和旅遊資源稟賦和特色，突出現代都市、人文歷史、時尚美食、主題公園、紅色革命、濱海休閒等內容，逐步打造一批世界級的標誌性景區景點。推動將廣深港澳珠等城市串珠成鏈，策劃組織旅遊精品線路，構建展現現代灣區風貌的旅遊“金項鏈”。

推進培育發展一批大灣區國際化的旅遊企業。支持大灣區的文化和旅遊企業提升發展，在參與國內和國際雙循環相互促進的新格局中做強做優，重點支持在旅遊景區、旅遊酒店、旅遊服務、旅遊新業態等方面打造一批具有國際競爭力的知名企業。

推進大灣區具有國際水準的設施服務建設。提升大灣區文旅公共服務品質，增加大灣區引客能力。注重旅遊景區的提質升級，配套發展高質量的現代化酒店，提升服務質量和文化品位。推進智慧旅遊發展，完善旅遊配套設施和服務。

加強大灣區的國際宣傳推廣。攜手港澳共同開展後疫情時期大灣區世界旅遊目的地形象重振工作，加強在境內外的聯合推廣力度，重點在國內重點省市開展聯合推介，擴大大灣區旅遊目的地知名度。

21 人文理念是粵港澳大灣區建設的戰略思維

劉偉^①

2020 年 12 月，文化和旅遊部、粵港澳大灣區建設領導小組辦公室、廣東省政府聯合印發《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》（以下簡稱《規劃》）。《規劃》全面準確貫徹“一國兩制”方針，支持港澳特區鞏固提升競爭優勢，充分發揮廣東改革開放先行先試優勢，支持港澳更好融入國家發展大局，堅持貫徹新發展理念，加快構建新發展格局，為粵港澳大灣區高質量建設宜居宜業宜遊優質生活圈指明了方向與實施路徑。“十四五”時期是邁向 2035 年建成文化強國的開局階段，《規劃》在這個時點推出，並且清晰錨定“宜居宜業宜遊優質生活圈”的最硬核目標——共建人文灣區，意義深遠。我們在世界最先提出建設人文灣區，代表着 21 世紀的發展方式與現代化的新觀念，也是中國現代化觀念的實踐表達。粵港澳大灣區的發展成就，最終會表現為人文灣區的建設成果，不光是經濟發展了，還有人的發展、環境的發展、整個社會的和諧發展，充滿着人文關懷，這是以人為本現代化新的發展觀，是灣區建設的一種戰略思維。早在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中國家就提出建設“人文灣區”，本次《規劃》有了更清晰的推進路徑，也蘊含了一種超越。因為世界已有的三大灣區中，包括紐約灣區、舊金山灣區、東京灣區，他們各有各的特點，都有很好的產業基礎，但它們都是以經濟發展為導向。而粵港澳大灣區除了有金融、產業、創新基礎

① 劉偉，博士，研究員，廣東省社會科學院國際問題研究所所長，粵港澳大灣區研究院秘書長。

之外，還是嶺南文化為底蘊、多元文化薈萃之地，因此，建設“人文灣區”超越了通常以經濟增長為目標的灣區發展願景，表明中國特色現代化之路是充滿人文關懷與人文價值的發展，也是以中華文化為主流、多元文化交流薈萃過程中不斷堅定文化自信的過程。人文灣區建設在三個方面反映了中國特色的現代化進程。

一是人文共識成為促進區域協同發展的合力。人文理念是粵港澳大灣區建設戰略思維，促進港澳融入國家發展大局，共享祖國繁榮富強的偉大榮光，這是灣區人文精神的集中反映，體現了國家所需、港澳所長、廣東所能，對增強區域發展整體性、協調性和互補性，實現經濟多元可持續發展，保持港澳長期繁榮穩定將發揮重要作用。粵港澳大灣區內四大核心城市完全具備建設人文灣區的動能，廣州是嶺南文化中心，深圳是創新文化高地，香港是中西文化薈萃之地，澳門是以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。“堅持一國之本，善用兩制之利”，將有利於粵港澳大灣區推進融合發展、聯動發展、創新發展與開放發展。以《規劃》為例，“一國兩制”下粵港澳三地政府間協同可在三個方面落實：一是政策規劃協同。《規劃》充分考慮了粵港澳三地政策協調和規劃銜接，制定符合粵港澳大灣區文化和旅遊發展的具體政策和措施。二是區域佈局協同，《規劃》在充分發揮粵港澳大灣區各城市特色基礎上，優化區域功能佈局，增強區域發展整體性、協調性和互補性，促進粵港澳大灣區在文化和旅遊資源、產品、產業發展等方面協同發展。三是工作機制協同。在粵港澳大灣區建設領導小組框架下，三地加強溝通協調，依託粵港澳文化合作會議、粵港澳大灣區城市旅遊聯合會等文化、旅遊合作工作機制，協同推進規劃實施，粵港澳大灣區將迸發出文化賦能區域發展、旅遊帶動經濟建設的無窮動力。人文灣區其實就是當下中國現代化發展的區域協同發展新模式，是中國現代化發展的新標杆。

二是文化日益成為賦能經濟發展的強大動力。粵港澳大灣區迅速崛起

的背後，是文化賦能產業持續轉型升級的過程。隨着港珠澳大橋、廣深港高鐵的開通，高鐵、地鐵、城軌等基礎設施逐漸改善，“一小時生活圈”等日益突破了跨境的空間邊界，在生產、生態、生活等與民生息息相關的“三生融合”方面，粵港澳三地多個層面的優化令大灣區的發展與建設前景越發清晰可期。未來粵港澳大灣區的人文資源將更廣泛地轉化為旅遊資源，轉化為經濟資源，“文化 + 科技”是產業融合發展的亮點，這種融合在廣東未來的發展中會越來越重要，這是“十四五”期間，文化賦能經濟發展的一個新起點。如內地豐富的文化和旅遊資源向港澳敞開懷抱，成為港澳打造“一程多站”樞紐城市的強大支撐。支持香港建設“一程多站”示範核心區和國際城市旅遊樞紐，拓展澳門世界旅遊休閒中心和以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地新空間，支持珠澳深度合作高水平建設橫琴國際休閒旅遊島。內地各城市將為港澳青少年成長提供文化涵養環境與就業創業機會。包括支持香港故宮文化博物館、澳門故宮文化遺產保護傳承中心建設，支持澳門博物館與中國國家博物館合作，開展內容共建；建設高質量港澳青少年內地遊學基地、文創園區，完善的創業就業政策有利港澳青年在大灣區內地城市發展。

三是人文理念彰顯中國現代化的魅力。相較世界上已有的紐約灣區、舊金山灣區與東京灣區等“以經濟為導向”的灣區，粵港澳大灣區是飽含“人文”的發展，包含了人的發展、環境的優化、整個社會的和諧發展。“人文灣區”有着巨大內生動力的創新，是一個具有實踐特性的可持續的發展戰略，是超越單純經濟增長的有靈魂的發展，將沿着促進人自由全面發展的方向，推進人與自然、人與人、人與社會、文明與文明之間的和諧發展，由此建成面向世界的物質富足、精神充實、社會和諧、文明進步、生態優美、可持續發展的現代開放創新型灣區新文明，是中國現代化道路的新標杆，表明中國特色的現代化之路是充滿人文關懷與人文價值的發展。尤其在粵港澳大灣區建設世界級旅遊目的地過程中，千萬計的國際遊客將通過

港澳進入灣區內地城市，使得粵港澳大灣區成為與世界文明交流互鑒的巨大平臺，中國也就擁有了“灣區級”的國際傳播平臺。灣區內各類文旅資源、產業優勢、生活方式可以轉化為世界級文化影響力，大灣區宜業宜居宜遊的生活圈會成為世界了解中國的一個窗口，從這裡讀懂中國、感悟中國，放眼未來，人文灣區將是中國向世界闡述以人為本的現代化的新樣板，是屬於民眾的充滿幸福感獲得感的現代化。

22 積極維護香港在國家發展新戰略和大灣區建設中的作用

周厚立^①

2020年持續蔓延的新冠肺炎疫情對全球市場經濟及社會治理帶來前所未有的嚴峻挑戰。香港作為最自由開放的國際金融和商貿中心，在深受中美貿易摩擦和修例風波的打擊下，經濟遭受重創。全國人大常委會通過實施的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱港區國安法），充分震懾了香港的黑暴勢力，使香港社會重回正軌，社會環境穩定向好。

一、港區國安法的頒佈和實施為香港融入國家發展大局、更好地參與大灣區建設提供了保障

2019年10月召開的中國共產黨十九屆四中全會，在深入總結“一國兩制”實踐經驗的基礎上，從制度層面特別是中央對特區管治層面進行了系統性制度設計和工作部署，並明確提出建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，堅決防範和遏制外部勢力干預和顛覆、破壞活動。2020年6月30日全國人大制定並實施香港國安法，對堅持和完善“一國兩制”制度體系，維護國家主權、安全、發展利益，確保香港長治久安

^① 周厚立，MH，JP，中怡國際控股有限公司主席，全國政協委員。

和長期繁榮穩定具有重大而深遠的意義，有效地防範、制止和懲治與香港特區有關的危害國家安全的犯罪，堵塞了特區在維護國家安全方面存在的制度漏洞，震懾了香港反中亂港勢力，對社會秩序的恢復起到了扭轉乾坤的作用。

香港社會政治環境產生了前所未有的巨變。一是彰顯了法律的威懾力，港區國安法出臺後，一些動亂的頭面人物聞聲潰散，或聲明割席退出，或解散原政治組織甚至離開香港躲避，已經負案在身的還出現有組織的偷渡潛逃；二是增強了特區執法的保障力，提高了警方拘捕後檢控的有效率，避免反覆出現的“捉放操”現象。隨着港區國安法的頒佈實施以及中央和特區負責國安事務的有關機構的設立，為香港社會繁榮穩定、長治久安奠定了堅實的基礎，為香港融入國家發展大局、更好地投入大灣區發展建設掃清了障礙，提供了強有力的法律保障。

二、香港國際金融中心依然保持穩健的發展態勢和較強的競爭優勢

2020 年，香港經濟在飽受新冠疫情、街頭黑暴以及中美貿易摩擦三重衝擊下，出現自有統計記錄以來最大幅度下跌，一、二季度連續下降 9%，失業率也創歷史新高。第三季度，受惠於內地疫情控制後經濟快速恢復的影響，香港外貿進出口恢復增長，本地區生產總值環比下跌幅度收窄至 -3.4%，結束了連續 5 個季度的下跌。第四季度，下跌幅度進一步收窄至 -3%。全年本地生產總值實質下跌 6.1%。同時，香港經濟虛實脫節嚴重，行業分化十分明顯，其中金融業一枝獨秀，依然保持穩健的發展態勢。隨着中國經濟率先恢復增長以及國家實施“雙循環”和擴大開放戰略，2020 年第二季度末以來，人民幣進入快速升值通道，國際資金湧入香港，港元持續走強，金管局頻繁入市維持聯繫匯率的穩定，銀行體系流動性充裕，

存款持續增加，第三季度香港銀行體系資金結餘高達 4500 億港幣，創歷史新高。截止 2020 年 12 月 31 日，香港恒生指數升至 27194，創十個月高位。全年香港股市有 145 隻新股上市，總集資額 3977 億元，同比增長 25.9%，創 2010 年以來新高，緊隨美國納斯達克躋身全球集資額第二位。

香港金融業在遭受內外多重因素的打擊下仍然保持良好的發展態勢，與香港經濟內在的結構和獨特的功能密切相關。其主要特徵是：(1) 金融業佔據核心主導地位，是拉動香港經濟的主要增長點，金融業本身在 GDP 的佔比雖然只有 15% 左右，但由金融業及其帶動的相關服務業在香港 GDP 的佔比接近 50%；在政府的財政收入中，來自金融及其相關產業所交納的企業和個人稅收以及交易稅收入則超過 50%，房地產包括賣地及物業交易、持有等稅收只佔比為 30% 左右。加上傳統工商服務業吸納就業的作用，形成香港經濟發展和社會穩定的三大支柱。(2) 與內地市場需求緊密結合。在港交所上市的企業中，內地企業佔比超過 50%，市值和集資額佔比均超過 70%；金融及其相關服務業中，來自內地的業務和利潤均超過 50%。據滙豐人員透露，其全球業務盈利的 70% 來自中國內地。在傳統消費市場上，來自內地的遊客和商務人員的消費佔比更據主導地位。(3) 國際化程度高。在資本市場上，外資無論資本規模和市場份額均佔主體地位。在香港 164 家持牌銀行中，來自內地的只有 30 家，來自本地的 31 家，其餘均為外國資本；中資銀行總資產佔香港銀行業總資產只有 35%；在香港證券市場上，大型的 A 類券商以外資為主體，佔據了港交所的市場份額的 85%。在香港保險市場上，半數以上保險公司在海外註冊，其中前三大外資保險公司佔據 50% 的市場份額。此外，在法律、會計等工商專業服務以及航空、航運等領域，美資、英資等仍居統領地位。據特區政府統計，在港註冊的全球或地區總部的海外公司中，美資公司達 1300 家，位居外資第一。(4) 為內地融資的作用依然突出。香港金融市場自由開放，國際資金充裕，成本低，是中國吸引外資的首選之地。2018 年中國實際使用外資中

仍然有 70% 來自香港；內地企業通過香港金融機構跨境借貸和在港上市集資、發債融資的規模也十分龐大；2020 年初統計，過去一年通過港股通北上淨流入內地的資金高達 1.2 萬億元人民幣。

三、國家“十四五”規劃為香港更好參與大灣區建設指明了方向

國家“十四五”規劃和 2035 年遠景目標，再次強調保持香港、澳門長期繁榮穩定，全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序，落實中央對特區全面管治權，落實特區維護國家安全的法律制度和執行機制，維護國家主權、安全、發展利益和特區社會大局穩定。支持特區鞏固和提升競爭優勢，建設國際創科中心，打造“一帶一路”功能平臺，實現經濟多元可持續發展。支持香港、澳門更好融入國家發展大局，高質量建設粵港澳大灣區，完善便利港澳居民在內地發展政策措施。增強港澳同胞國家意識和愛國精神。支持香港、澳門同各國各地區開展交流合作。堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務。

在新形勢下，以新目標、新征程為指引，國家為香港未來發展及更好參與大灣區建設指明了方向。2020 年 10 月 23 日，香港特區政府宣佈正式成立粵港澳大灣區發展辦公室，加強推動和協調大灣區建設的工作。在全球的供應鏈和產業鏈變慢、損耗、失靈，已經出現部分斷裂、安全性存疑的情況下，只有加快推進大灣區內與外的對接，才能更好地整合內外兩種資源，增強發展動力，實現內部轉型。廣東的外向型經濟與香港的高端服務業有很強的互補性，支持香港高端服務業向廣東擴展，並通過香港引進和對接國際規則，吸引國際資金和高端人才，是加快推進大灣區戰略、應對美西方合圍的重要舉措。

展望未來，在國家開啟“十四五”規劃和 2035 遠景目標，引領粵港澳

大灣區高質量發展和構建“國內循環為主、國內國際雙循環互促的新發展格局”的進程中，香港作為中國少數的國際化城市和國際金融中心，在掃除反中亂港勢力的干擾後，定能發揮“一國兩制”的內在優勢和促進“國內國際雙循環”關鍵節點的作用，助力國家新發展戰略，共創大灣區更美好的明天。

粵港澳大灣區建設大事記

(2019 年 9 月 — 2020 年 12 月)

趙恒煜 李任遠^①

- 2019 年 9 月 1 日 中央廣播電視總臺粵港澳大灣區之聲，上午 7 時正式開播。是中國首個專門面向粵港澳大灣區播出的國家級電臺頻率。大灣區之聲新媒體平臺同步啟用。
- 2019 年 10 月 9 日 由孫中山基金會、廣東省青年聯合會、香港友好協進會、臺灣海峽兩岸經貿文化交流協會、臺灣青年菁英協會、澳門青年企業家協會共同主辦的“‘天下為公’·中華情——2019 粵港澳臺青年企業家交流會”在廣東省廣州市舉行。
- 2019 年 10 月 15 日 下午，“粵港澳海洋合作發展論壇”在廣東省深圳市召開。主題是：拓展藍色經濟空間·共建國際一流灣區。
- 2019 年 10 月 21 日 由珠海市人民政府和澳門特別行政區經濟財政司聯合主辦的“2019 澳珠企業家峰會”，在廣東省珠海國際會展中心舉行。主題是：攜手發展新興產業·同心共築灣區夢想。20 個澳珠重點合作項目完成簽約，簽約總金額達 198 億元。約 3000 人參會。開幕式上，“粵澳跨境金融合作（珠海）示範區”“澳門居民橫琴金融服務中心”正式揭牌。
- 2019 年 10 月 24 日 香港特別行政區政府和外交部駐港特派員公署在香港共同主辦主題為“粵港澳大灣區：改革開放新探索，‘一國兩制’新實踐，互利共贏新平臺”國際論壇。
- 2019 年 11 月 6 日 中共中央政治局常委、國務院副總理、粵港澳大灣區建設領導小組組長韓正在北京釣魚臺國賓館主持召開粵港澳大灣區建設領導小組會議，深入學習貫徹黨的十九屆四中全會精神，學習貫徹習近平總書記關於粵港澳大灣區建設的重要指示精神，研究推出一批惠港、惠澳政策措施，部署下一階段大灣區建設重點工作。

^① 趙恒煜，廣東省社會科學院助理研究員，博士；李任遠，中山大學國際法學博士後，廣東省社會科學院國際問題研究所副研究員。

- 2019 年 11 月 7 日 廣東省長馬興瑞主持召開省政府常務會議，研究推進粵港澳大灣區科技創新、提升廣東省區域創新能力、推動民族地區高質量發展等工作。
- 2019 年 11 月 12 日 由廣東省人民政府、國務院僑務辦公室共同主辦，廣東省人民政府僑務辦公室、廣州市人民政府承辦的“首屆華僑華人粵港澳大灣區大會”在廣州白雲國際會議中心舉行。主題是：匯聚僑胞力量，推進粵港澳大灣區建設。
- 2019 年 11 月 12 — 14 日 由廣東省市場監督管理局（知識產權局）、廣州市人民政府、香港特別行政區政府知識產權署、澳門特別行政區政府經濟局主辦，廣東省知識產權保護中心、廣州市市場監督管理局（知識產權局）、廣州經濟技術開發區管委會承辦的“2019 粵港澳大灣區知識產權交易博覽會”在廣州南豐國際會議中心舉行。參展機構 302 家，促成知識產權合作意向金額 101.47 億元，促成知識產權交易 17.2 億元。參觀人數約 2.26 萬人次。為粵港澳三地首次聯合舉辦。
- 2019 年 12 月 18 — 20 日 中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平，出席 20 日上午在澳門東亞運動會體育館舉行的慶祝澳門回歸祖國 20 周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮，並發表重要講話。在澳門視察期間，出席了澳門特別行政區政府歡迎晚宴；觀看了慶祝澳門回歸祖國 20 周年文藝晚會；考察了中國與葡語國家商貿合作服務平臺綜合體，同澳門民眾廣泛接觸和交流。
- 2019 年 12 月 19 日 下午，廣東省基礎與應用基礎研究重大項目系列啟動會在廣州舉行，首批 10 家粵港澳聯合實驗室在會上正式授牌。
- 2020 年 1 月 1 日 《外商投資法》和《外商投資法實施條例》實施首日，廣東省深圳前海發出全國首批港資澳資營業執照。
- 2020 年 1 月 1 日 港澳臺居民可在內地參加社保，在內地就讀的港澳臺居民，與內地大學生執行同等醫療保障政策。
- 2020 年 1 月 13 — 14 日 第十三屆亞洲金融論壇在香港召開。主題為“重塑增長：創新、突破、共融”。
- 2020 年 3 月 18 日 總面積為 66428 平方米的橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區旅檢區域正式移交澳門特別行政區。
- 2020 年 4 月 4 日 香港特區政府在《中華人民共和國香港特別行政區基本法》頒佈 30 周年紀念日舉辦多項宣傳推廣活動。
- 2020 年 4 月 20 日 澳門特區行政長官賀一誠在澳門立法會發表題為《砥礪奮進 共創新猷》2020 年財政年度施政報告，提出“抗疫情、保就業、穩經濟、顧民生、推改革、促發展”的施政總體方向。
- 2020 年 5 月 15 日 香港教育局局長楊潤雄要求取消文憑試中引起爭議的試題；6 月 11 日，楊潤雄致函全港中小學校長，指學校應勸止學生罷課或在校內

- 作政治表態；8月17日，教育局刪去或修改通識教材中關於“三權分立”內容；10月5日，教育局首次以“教材散播港獨信息”名義取消一名小學教師的註冊；11月25日，香港2020年《施政報告》中提出糾正通識教育科被異化的問題；同月26日，楊潤雄宣佈改革通識教育科。香港逐步建立與“一國兩制”相適應的教育體制。
- 2020年5月26日 港澳知名愛國企業家、第9屆至第11屆全國政協常委何鴻燊在香港養和醫院逝世，享年98歲。
- 2020年5月28日 第十三屆全國人民代表大會第三次會議通過《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》。6月30日，《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》正式通過立法，當晚正式在香港刊憲施行。這部法律是“一國兩制”事業的重要里程碑，是中央完善治港方略的新標誌，是香港繁榮穩定的“守護神”，也是香港發展重返正軌的轉折點。之後，香港特區設立維護國家安全委員會；中央駐港國安公署正式掛牌成立。
- 2020年6月15日 全國港澳研究會在廣東省深圳市舉辦“堅持和完善‘一國兩制’制度體系——紀念香港基本法頒佈30周年”國際研討會。約200位專家學者參加。
- 2020年6月24日 《粵港澳大灣區（內地）事業單位公開招聘港澳居民管理辦法（試行）》正式印發；11月13日，《深圳市服務“雙區”建設專項招錄公務員公告》正式發佈，增設5個職位定向選拔港澳優秀青年成為公務員，有力地推動了港澳人力資源要素融入灣區的進程。
- 2020年6月28日 香港愛國團體香江同心會高舉國旗黨旗，宣誓效忠祖國、支持國安法、反對外部勢力插手香港事務，同時呼籲在香港成立黨組織，希望成為香港第一批共產黨員。
- 2020年7月初至9月中旬 香港新冠肺炎疫情嚴峻。由中央部署組建的內地核酸檢測支持隊臨危馳援。從9月1日開始，在14天內累計為約1783000個樣本進行新冠病毒核酸檢測，發現陽性個案46例。此外，支持隊還協助香港特別行政區政府籌備臨時實驗室的工作，以大幅提升特區病毒檢測能力；協助在亞洲國際博覽館建設臨時社區治療設施，以滿足特區治療輕症病人的需求。
- 2020年7月6日 香港特別行政區政府將《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》刊憲公佈，並將於2020年7月7日生效。8日，中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署揭牌儀式在香港舉行，正式成立。
- 2020年7月30日 國家發展改革委（發改基礎[2020]1238號）批復廣東省發展改革委《關於報送〈粵港澳大灣區（城際）鐵路建設規劃〉（送審稿）的請示》（粵發改交通[2019]185號）等文件。

- 2020年7月31日 廣東省地方金融監管局聯合人民銀行廣州分行、廣東銀保監局、廣東證監局、人民銀行深圳市中心支行、深圳銀保監局、深圳證監局印發《關於貫徹落實金融支持粵港澳大灣區建設意見的實施方案》。
- 2020年7月31日 因應防疫需要，香港特別行政區行政長官林鄭月娥宣佈推遲原定9月6日舉行的立法會換屆選舉。8月11日，十三屆全國人大常委會通過本屆香港立法會繼續履行職責決定，下屆立法會選舉何時舉行由香港社會情況而定。
- 2020年8月4日 廣東省自然資源廳印發《關於明確港澳銀行在大灣區內地九市辦理不動產抵押登記有關事項的通知》，自9月1日起生效。
- 2020年8月10日 香港警方國安處第一次以違反香港國安法拘捕亂港分子、叛國禍港四人幫之首黎智英。因違反香港國安法落網的還有前“港獨”組織“香港眾志”成員周庭，“港獨”組織“學生動源”前召集人鍾翰林、前成員何忻諾及陳渭賢等。12月2日，反中亂港分子黃之鋒、周庭和林朗彥在西九龍裁判法院出庭接受判決，分別被判處十三個半月、十個月和七個月有期徒刑，並即刻入獄。
- 2020年8月11日 十三屆全國人大常委會第二十一次會議表決通過《全國人民代表大會常務委員會關於授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者 and 澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作的決定》。
- 2020年8月16日 港珠澳大橋口岸珠澳貨運通道正式啟用，珠海和澳門間的貨車24小時“一站式”通關。
- 2020年8月18日 橫琴口岸新旅檢區域正式開通，徹底告別20年來的“兩地兩檢”模式，開啟1分鐘內兩地跨境的新通關時代。
- 2020年8月22日 上午，交通運輸部海事局、香港海事處、澳門海事及水務局在廣東省廣州市共同簽署《粵港澳大灣區海事合作協議》。這也是內地與港澳共同簽署的首份粵港澳大灣區海事合作協議。
- 2020年8月26日 由粵港兩地攜手打造的新口岸，蓮塘 / 香園圍口岸開通，儀式在廣東省深圳市舉行。
- 2020年9月9—11日 廣東省委書記李希、省長馬興瑞率廣東省黨政代表團赴海南省，就認真學習貫徹習近平總書記關於海南自由貿易港建設的重要指示精神，進一步加強與海南合作，促進粵港澳大灣區、深圳中國特色社會主義先行示範區與海南自由貿易港建設聯動發展進行深入交流對接。海南省委書記劉賜貴、省長沈曉明參加有關活動。
- 2020年9月11日 廣州市地方金融監督管理局印發《〈關於貫徹落實金融支持粵港澳大灣區建設意見的行動方案〉的通知》。
- 2020年9月23日 內地居民赴澳門旅遊簽注全面恢復辦理，平均每日出入境通關人次恢復至超過30萬的水平。

- 2020 年 9 月 24 日 由廣東省科技廳指導舉辦的首期“粵港澳科技合作論壇”在廣州召開。主題是：港澳青年在大灣區的創新發展與機遇。約 100 人參會。
- 2020 年 9 月 24 日 下午，2020 年是廣東經濟特區建立 40 周年，國務院新聞辦在北京舉行廣東省經濟特區發展成就新聞發佈會。省長馬興瑞等出席會議。
- 2020 年 10 月 1 日 香港特區政府、中聯辦以及香港多所學校舉行升旗儀式，慶祝中華人民共和國成立七十一周年。
- 2020 年 10 月 7 日 “2020 年澳門科學技術獎勵頒獎典禮”在澳門文化中心舉行，共有 16 個項目脫穎而出獲得科學技術獎；共有 30 名研究生獲得研究生科技研發獎。
- 2020 年 10 月 11 日 中共中央辦公廳、國務院辦公廳發佈《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020 — 2025 年）》。
- 2020 年 10 月 12 — 14 日 中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平出席深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會並在潮汕地區考察調研。14 日上午，慶祝大會在廣東省深圳市舉行。習近平總書記出席大會並發表重要講話。中共中央政治局常委、國務院副總理韓正出席會議，廣東省委書記李希主持大會。會後，習近平總書記等參觀“從先行先試到先行示範——慶祝深圳經濟特區建立 40 周年展覽”。14 日下午，習近平總書記來到蓮花山公園，向鄧小平同志銅像敬獻花籃。13 日下午，習近平總書記在汕頭市小公園開埠區汕頭開埠文化陳列館、汕頭市小公園開埠區僑批文物館考察。12 日下午，習近平總書記在潮州市廣濟橋、廣濟樓、古城牌坊街、潮州三環（集團）股份有限公司考察。
- 2020 年 10 月 20 日 香港中聯辦舉辦學習習近平總書記在深圳經濟特區建立 40 周年慶祝大會上的重要講話精神座談會。
- 2020 年 10 月 22 日 澳門一年一度的三大指標性展會：澳門國際貿易投資博覽會、澳門國際品牌連鎖加盟展 2020 以及 2020 年葡語國家產品及服務展（澳門）同步舉行。
- 2020 年 10 月 22 日 國家中醫藥管理局、粵港澳大灣區建設領導小組辦公室和廣東省人民政府聯合在廣州召開《粵港澳大灣區中醫藥高地建設方案（2020 — 2025 年）》新聞發佈暨工作部署會。
- 2020 年 10 月 30 日 廣東省人民政府與香港特別行政區政府聯合發佈《實施〈粵港合作框架協議〉2020 年重點工作》，在優勢互補、互利雙贏的基礎上，共同推進涵蓋 8 大主要範疇的 57 項措施。
- 2020 年 11 月 8 日 由國務院發展研究中心金融研究所和廣東省地方金融監督管理局聯合主辦的“第三屆粵港澳大灣區金融發展論壇”在廣東省東莞市召開。主題是：面向“十四五”的大灣區金融發展。

- 2020 年 11 月 11 日 第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十三次會議審議通過了《關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》，規範香港立法會議員資格，進一步確定了立法會議員的規矩底線。
- 2020 年 11 月 13 — 19 日 由廣東省市場監督管理局（知識產權局）、廣州市人民政府、香港特別行政區政府知識產權署、澳門特別行政區政府經濟局共同主辦，廣東省知識產權局、廣東省知識產權保護中心、廣州市市場監督管理局（知識產權局）、廣州開發區管委會共同承辦的“2020 粵港澳大灣區知識產權交易博覽會”在廣州舉行。首次全面移展線上，開啟“雲上”舉辦。
- 2020 年 11 月 23 日 香港特別行政區政府政制及內地事務局宣佈，正式成立粵港澳大灣區發展辦公室。粵港澳大灣區發展專員由袁民忠出任。
- 2020 年 11 月 25 日 國家市場監管總局、國家藥監局、國家發展改革委等 8 部門印發《粵港澳大灣區藥品醫療器械監管創新發展工作方案》。
- 2020 年 11 月 25 日 香港特區行政長官林鄭月娥在香港特區立法會發表《行政長官 2020 年施政報告》。如何令香港早日走出困局、令市民恢復信心，是這份施政報告的首要目的。在施政報告中，推出了“大灣區青年就業計劃”，鼓勵企業聘請港人大學畢業生到大灣區工作。
- 2020 年 11 月 27 日 上午，最高人民法院和香港特別行政區政府律政司簽署《關於內地與香港特別行政區相互執行仲裁裁決的補充安排》。
- 2020 年 11 月 30 日 香港特區政府與香港貿發局舉辦第五屆“一帶一路高峰論壇”，吸引超過六千位來自約八十個國家和地區的政府官員、企業家及專業人士以線上形式參與，探討“一帶一路”倡議下的合作機遇。
- 2020 年 12 月 1 日 慶祝經濟特區建立 40 周年“共創灣區輝煌、共享祖國榮光”粵港澳大灣區青年論壇在廣東省深圳市召開。論壇上，公佈了《關於進一步便利港澳居民在深發展的若干措施》。
- 2020 年 12 月 5 日 由澳門青年企業家協會、澳門青年聯合會、孫中山基金會、廣東省青年聯合會、香港友好協進會、香港廣東各級政協委員聯誼會、海峽兩岸經貿文化交流協會和臺灣青年菁英協會共同主辦的“‘天下為公·中華情’——2020 澳粵港臺青年企業家峰會”在澳門舉行。主題是：協同奮進，圓夢灣區。約 400 人參加。
- 2020 年 12 月 7 日 粵港澳大灣區·深圳先行示範區·海南自由貿易港“三區教育聯動發展高端智庫聯盟”成立大會暨首屆三區教育聯動發展高端論壇在南海口市舉辦。
- 2020 年 12 月 9 日 據《南方日報》報道，教育部、廣東省人民政府聯合印發《推進粵港澳大灣區高等教育合作發展規劃》。
- 2020 年 12 月 10 日 由廣東省人民政府、澳門特別行政區政府、中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室指導，珠海市人民政府、澳門特別行政區政府

- 經濟財政司主辦，珠海市商務局、澳門貿易投資促進局承辦，珠海市會議展覽局、珠海華發集團有限公司執行的“2020 澳珠企業家峰會”在珠海國際會展中心舉行。主題是：全力做好珠澳合作開發橫琴這篇文章。約 3000 名企業家參會。
- 2020 年 12 月 11 日 下午，粵港澳大灣區法律部門第二次聯席會議以視頻會議的形式召開。會議通過《粵港澳大灣區調解平臺建設工作方案》，並批准設立粵港澳大灣區調解工作委員會。
- 2020 年 12 月 11 日 香港特區行政長官林鄭月娥宣佈香港採購新冠病毒疫苗工作取得突破性進展，來自中國內地的科興控股生物技術有限公司將向香港供應 750 萬劑以滅活技術生產的疫苗，首批 100 萬劑疫苗最快在 2021 年 1 月抵港。這意味着科興將成為首間向香港提供疫苗的廠商，中央全方位的支持，給了特區政府和香港市民戰勝疫情的堅定信念和十足信心。
- 2020 年 12 月 16 — 18 日 一眾香港特區政府公務員在行政長官林鄭月娥的見證下，宣誓擁護《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，效忠中華人民共和國香港特別行政區，向社會真切體現他們對《基本法》和香港特區的忠誠和承擔。
- 2020 年 12 月 16 日 澳門特別行政區首個青少年愛國愛澳教育基地在澳門回歸賀禮陳列館揭幕啟用，為澳門青少年了解中華歷史文化，多方位認識國家和澳門發展歷程，增強國家意識和愛國精神提供重要平臺。
- 2020 年 12 月 17 日 珠海橫琴新區跨境惠企平臺正式上線，是目前全國唯一一個面向港澳企業提供一站式通辦的線上政務服務平臺。
- 2020 年 12 月 31 日 在新冠肺炎疫情“大考”之下，澳門取得了“零死亡、零社區感染、零院內感染、低重症率和高治癒率”的較好成績，為應對疫情帶來的影響，澳門特別行政區政府累計撥用的超額儲備超過 500 億澳門元，實現了保就業、穩經濟、顧民生的目標。

