

Plan for Great Bay Area: New Engine for China's Economy towards High-Quality Development

规划建设大湾区： 中国经济迈向高质量发展的新引擎

■ 王力

2019年2月18日，党中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》，这是指导粤港澳大湾区当前和今后一个时期合作发展的纲领性文件，建设粤港澳大湾区，既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试，也是践行推动“一国两制”事业发展的新实践。根据党的十九大精神，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。”

湾区经济作为区域经济发展的高级形态，具有高度开放、区域协同、创新引领、产业集聚和宜居宜业五大特征，是当今世界经济版图最为突出的亮点，也是我国经济迈向高质量发展的优良载体。对标世界级大湾区，目前，我国的粤港澳大湾区、沪杭甬大湾区和环渤海大湾区发展也初具规模，其中粤港澳大湾区发展已经上升为国家战略。但与世界三大湾区相比，我国大湾区在发展质量、体制机制建设、一体化程度和国际影响力等诸多方面还相对落后，迫切需要在国家层面进行统筹谋划和顶层设计。

湾区与湾区经济的概念界定

最早将“湾区”（Bay Area）概念引入国内的是香港科技大学吴家玮教授，他于1994年根据旧金山湾区的发展经验提出了一个颇具前瞻性的观点——“香港湾区”。此后，我国学者围绕“湾区”与“湾区经济”开展了一些研究工作，但主要就湾区发展的某个侧面谈些看法，还缺少对“湾区”和“湾区经济”较为深入的分析研究。“湾区”是指由一个海湾或相连的若干个海湾、港湾和邻近岛屿共同组成的区域。通过梳理相关资料和研究文献，本文认为，“湾区”是指在海湾区域内，聚集和形成了若干港口群、机场群和城市群，“湾区经济”则是依托港口群、机场群和城市群所形成的经济体系，代表着区域经济发展的最高形态。

从地理概念上来看，湾区首先是一个面积不等的海湾区域。

目前，全球60%的经济总量集中在入海口，75%的城市群、70%的工业资本和人口集中在海岸纵深100公里左右的沿海地区，湾区已成为带动全球经济发展的重要增长级。2012年5月，我国广东省政府发布国内首部海洋经济地图——《广东海洋经济地图》。该地图根据海洋自然地理特征以及海洋开发、功能定位的差异，将广东沿海区域划分为“六湾区一半岛”，其中的龙头就是粤港澳大湾区。与此规模相当的，还有长三角经济圈的沪杭甬湾区和环渤海经济圈的环渤海湾区。

根据湾区陆地所包围海面的大小，可将湾区划分为四种类型：（1）小湾区：海域面积一般在500平方公里以下，如松岛湾区（日本）、芽庄湾区（越南）、那不勒斯湾区（意大利）、大连湾区、威海湾区、三门湾区等；（2）中湾区：海域面积一般在500~1000平方公里，海湾两岸有水路和陆路交通，通常是城市的一部分，或隶属于某个行政区，如伦敦湾区、悉尼湾区、莫比尔湾区（美国）、胶州湾区、大亚湾区、三沙湾区等；（3）大湾区：海域面积一般在1000~10000平方公里，湾区周围通常有若干都市圈构成的城市群，如纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区、粤港澳大湾区、沪杭甬湾区、环渤海湾区等（见表1）；（4）超大湾区，一般在10000平方公里以上，湾区区域内可能包含若干小型和中型海湾，如塔兰托湾区、墨西哥湾区、波斯湾区、北部湾区、海州湾区等。本文的研究对象主要是大湾区，即具有辽阔的海域面积、众多的港口、机场和城市、经济体量较大的湾区。

湾区经济就是基于湾区地理区位，依托湾区交通体系、信息网络和自然经济社会人文联系所形成的城市群体系。湾区经济具有沿海、湾区和城市群三大要素，融合了海湾和港口的天然优势与现代城市群的集聚和溢出效应，形成了强大的产业集群规模、高效的资源配置能力、开放包容的经济体系、发达的国际交通网络、创新引领的科技发展环境和庞大的经济体量，是区域经济发展的最高形态。

表1 世界三大湾区与我国三大湾区海湾尺度指标对比

湾区/海湾尺度 Bay Areas / Bay Scales	面积 (km ²) Area (km ²)	深度 (km) Depth (km)	宽度 (km) Width (km)
纽约大湾区 New York Bay Area	423	20	30
旧金山大湾区 San Francisco Bay Area	1232	60	90
东京大湾区 Tokyo Bay Area	1303	80	20
粤港澳大湾区 Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area	2567	80	70
沪杭甬大湾区 Shanghai-Hangzhou-Ningbo Greater Bay Area	8259	140	90
环渤海大湾区 Bohai Rim Greater Bay Area	77284	85	109

资料来源：根据相关公开资料整理绘制。注：渤海深度为最大深度，宽度采用峡口宽度，从辽东半岛的老铁山西角与山东半岛北岸的蓬莱头间的连线为分界，宽59海里（约109千米）。

湾区经济发展的四个阶段

当前，学术界对湾区经济的发展阶段形成了比较一致的看法，认为湾区经济伴随港口和城市功能的提升，不断转型升级。通常情况下，湾区发展一般会经历港口经济、工业经济、服务经济、创新经济四个发展阶段（见表2）。本文认为，纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区均已从服务经济迈入创新型经济阶段。中国粤港澳大湾区、沪杭甬大湾区和环渤海大湾区正在从工业经济阶段迈向服务经济阶段。

港口经济发展阶段。在港口经济发展阶段，湾区经济以装卸运输业为主导，活动范围局限于港区内部。经济全球化浪潮与大规模国际贸易促使人财物等要素短时间内快速向港口城市集聚，共同衍生出湾区经济。中山大学毛艳华认为：“三大世界级湾区全部发迹于港口城市，可以说，世界级湾区形成的萌芽时期都是依港而兴。”纽约港在湾区发展历程中处于关键地位，19世纪初伊利运河开通后，纽约市内的港口成为了东海岸唯一连接内陆航运和五大湖区域港口的大型海港。二战后，东京湾以其优良的岸湾资源，凭借世界经济全球化及自由贸易的东风，将日本经济送上了发展的“新干线”。当时，日本提出“贸易立国”的发展战略，拥有东京港、横滨港、千叶港、川崎港等众多大港口的东京湾区成为日本对外贸易迅速发展的桥头堡。无独有偶，作为“世界三大天然良港”之一的旧金山港，到20世纪80年代初已基本垄断了太平洋海岸与美国内陆的海上贸易，涵盖了99%的太平洋沿岸进口货物和83%出口货物。

工业经济发展阶段。在工业经济发展阶段，湾区经济以临港工业为主导，活动范围向港区外拓展，港口城市发展成为制造

中心。20世纪50年代到80年代，对外贸易扩大推动了临港工业集聚发展，以汉堡、东京为代表的港口工业城市迅速崛起，经济活动扩展到周边区域。日本在东京湾沿岸港口布局建立了炼油、石化、钢铁、造船等临海工业带，贡献了近60%的工业产值，成为了名副其实的制造中心。1955年，日本的国民生产总值约为美国6%，但到了60~70年代，日本凭借发达的工业，超越美国成为世界上最大的重化工产品生产和出口国，继而跃升为当时全球第二大经济体。

服务经济发展阶段。在服务经济发展阶段，服务业成为湾区经济的主导产业，活动范围拓展到周边区域，湾区核心城市成为区域或全球资源配置的重要节点。上世纪80年代到本世纪初，随着经济全球化的快速发展，依托临港工业和对外贸易，催生了一批新兴业态。金融、保险、会计、设计、广告、法律等服务业在城市集聚发展，推动了湾区城市由制造业中心向生产服务中心，如贸易中心、金融中心、管理中心等转变。于是临港工业开始出现大规模产业转移，工业在湾区城市经济中的比重逐渐下降。以东京、纽约、伦敦为代表的湾区城市掌握了金融业等高端资源，成为全球资源配置的核心节点。以纽约湾区为例，上世纪70年代，制造业外移，第三产业特别是生产性服务业迅速崛起，金融服务业集群在曼哈顿逐渐形成，吸引了国际资本向纽约集聚。如今，纽约大湾区集中了摩根、高盛、花旗等世界金融“巨头”100余家，服务业占GDP比重超过90%，其中金融业占半壁江山。

创新经济发展阶段。在创新经济发展阶段，湾区经济逐步转向以信息产业为主导，活动范围开始拓展到更广区域，形成区域多中心共同发展的新格局。比如旧金山湾区被称为“科技湾区”，以环境优美、科技发达著称。湾区抢占了产业发展制高点，形成多个都市圈联动发展，网络化、多极化、多元化趋势更加明显。

表2 湾区经济发展的四个阶段

发展阶段 Stages of Development	时间Period	主要特征Key Features
港口经济 Port Economy	1950年前	以装卸运输业为主导，活动范围限于港区内部
工业经济 Industry Economy	1950-1980年	以临港工业为主导，活动范围向港区外拓展，湾区港口城市迅速发展为制造中心
服务经济 Service Economy	1980-1990年	以航运金融等服务业为主导，活动范围拓展到周边城市，湾区核心城市成为区域或全球资源配置重要节点
创新经济 Innovation Economy	1990年后	以信息产业为主导，港口供应链快速兴起，经济活动拓展到更广区域，形成多中心共同发展格局

资料来源：根据相关研究文献整理绘制。



图1 我国主要海湾与三大湾区地理分布示意图

资料来源：根据网络图片资料修改绘制。

湾区经济发展的五大特征

总结全球大湾区发展的历程和经验，可以发现湾区发展的表现形态有其规律可循，即普遍经过单级城市、都市圈、城市群、世界级大湾区（见表3）等发展阶段，在不同的发展阶段既体现出时代背景，又在产业集中度、资源配置能力、经济体系发育程度、交通网络、科技创新环境等方面体现出不同的时代特征。当成为世界级大湾区后，则代表了区域经济发展的最高形态，此时湾区经济具有创新引领、区域协同、高度开放、产业集聚、宜居宜业五大突出特征。

创新引领。创新是湾区经济发展的根本动力。中山大学毛艳华认为，“无论是以金融创新为代表的纽约，还是被誉为科技创新摇篮的硅谷，创新已成为湾区经济发展的核心驱动力。”湾区汇集了信息、人才、机构、资源，激发了创新活力，涌现出大批创新成果，推动了新兴商业模式发展，引领了全球产业发展方

向。根据中国综合开发研究院数据，纽约湾区、旧金山湾区专利授权数，分别占美国全国专利授权总数的4.4%和14.4%，在《财富》世界500强企业中，纽约、旧金山、东京三大湾区分别有28家、22家和60家企业上榜。

区域协同。协同是湾区经济发展的客观要求。港口城市发展壮大后对周边区域产生外溢效应，周边区域主动承接产业转移，它们相互依存、共同发展，率先建立起发达的交通体系、完善的基础设施和良好的投资环境，形成了更加强劲的集聚能力。因此，建立区域政府间协同机制是湾区发展的关键。比如，1921年，纽约区域规划委员会成立，后发展成纽约区域规划协会（简称RPA）。1961年，旧金山也成立了湾区政府联盟。旧金山湾区委员会经济研究所前所长肖恩·伦道夫说：“旧金山湾区的城市群看似分散、缺乏协调，但实际上分工定位很合理，协同效应明显。”经过160年的发展，旧金山已成为金融中心、历史文化中心，奥克兰已成为制造产业基地，硅谷所在的圣何塞已成为高新技术产业集聚区。

高度开放。开放是湾区经济发展的突出特征。湾区经济因港而生、依湾而兴，具有天然的开放属性。湾区是接轨国际市场的最前沿，吸纳了外商直接投资和外来人口就业，引进了国外先进技术和生产方式；形成了开放包容的移民文化。比如，开放型经济体系和包容的移民文化为旧金山湾区集聚了丰富的要素资源。旧金山大学邝铁诚教授表示，“开放令任何文化背景的移民来到这里，能快速融入当地，这对于湾区经济发展十分重要。”肖恩·伦道夫表示：“旧金山发展成世界级湾区的一个重要原因在于足够开放、足够包容。”日本东京经济大学周牧之认为，“东京湾区发展经验中最重要的一点，就是开放带来的多样性和创造力。”

产业集聚。产业是湾区经济发展的基础要素。湾区城市作为国际贸易中心、航运中心和金融中心发展起来，物流、人流、信息流、资金流在此交汇，吸引着全球范围的资源加速向湾区集聚，成为全球高端要素配置的核心节点。广东省委党校教授陈鸿宇认为，国际一流大湾区需要拥有国际影响力的大都市连绵群，拥有超级大港口群，同时还要拥有强大的产业集群做支撑。

宜居宜业。生态是湾区经济崛起的保障条件。湾区气候条件优越，温度湿度适宜，对污染的自然净化能力也强于内陆地区。依山临海的城市规划创造了更加优美怡人的生存环境。开放的文化氛围和以人为本的发展理念，可以吸引大批年轻移民，为大湾区发展注入生机活力。

加快推进中国大湾区发展的若干建议

粤港澳大湾区建设领导小组更名为国家大湾区建设领导小

表3 世界三大湾区发展阶段与形成背景

阶段/湾区 Development Stages / Bay Areas	纽约湾区 New York Bay Area	旧金山湾区 San Francisco Bay Area	东京湾区 Tokyo Bay Area
单级城市 Single Tier Cities	1811年到20世纪20年代, 纽约逐步形成以曼哈顿为中心的贸易大港	1848年到20世纪20年代, 移民涌入, 采金冶炼等产业快速发展, 旧金山开始繁荣	19世纪中叶到20世纪50年代, 东京依托天然港口发展贸易与港口工业, 二战推动资源集聚
都市区 Metropolitan Areas	20世纪20年代到60年代, 以纽约为核心向周围中小城市辐射, 分散城市功能, 形成都市区	20世纪20年代到50年代初, 二战带来大量制造研究需求, 硅谷初显雏形, 都市区由旧金山向周边辐射扩散	20世纪50年代到70年代末, “工业分散”战略缓解中心压力, 以东京为中心形成同心圆式结构
城市群 Urban Agglomerations	20世纪60年代到20世纪末, 都市区范围扩大, 城市群横向蔓延, 发展为跨州的大都市连绵带	20世纪50年代到20世纪末, 人才、资金、技术、政策向硅谷聚集, 发达区域带动沿线地区, 形成多中心格局	20世纪70年代末到90年代末, 东京部分城市功能分散, 形成区域“多级多圈层”城市群结构
世界级湾区 World-class Bay Areas	20世纪末至今, 湾区制造业转移, 纽约成为国际机构集中地, 与周边城市协调发展	20世纪末至今, 湾区区域内产业分工走向全球化分工协作, 主打以硅谷为特色的科技研发	20世纪90年代末至今, 湾区逐步形成以东京为核心的“中心-外围”区域体系

资料来源: 根据恒大研究院资料整理。

组。根据我国迈向高质量发展的新形势, 建议在国家层面对粤港澳、沪杭甬和环渤海三大湾区进行统筹谋划和顶层设计。将粤港澳大湾区建设领导小组更名为国家大湾区建设领导小组, 全面统筹三大湾区的体制机制创新、产业(项目)布局、基础设施互联互通、区域一体化推进等。在粤港澳大湾区升级为国家战略和《粤港澳大湾区发展规划纲要》实施的背景下, 将沪杭甬大湾区和环渤海大湾区建设也升级为国家战略, 并出台《沪杭甬大湾区发展规划纲要》和《环渤海大湾区发展规划纲要》, 统领三大湾区成为中国经济迈向高质量发展的新引擎。

成立国家大湾区建设发展专家咨询委员会。国家大湾区建设领导小组应充分发挥国内外行业协会、学术团体、智库机构作用, 聘请权威专家学者发起成立国家大湾区建设发展专家咨询委员会, 对三大湾区建设发展中面临的重大问题把脉咨询, 献计献策贡献智慧。比如, 重点研究如何推动大湾区建设与“一带一路”建设、自由贸易试验区建设等国家战略有序衔接问题; 研究如何加强环渤海大湾区与京津冀协同发展、沪杭甬大湾区与长三角区域一体化等国家战略有机结合问题; 研究如何提升大湾区内都市圈和城市群发展能级问题; 研究如何加快构建创新引领的世界级大湾区、形成我国参与国际竞争的新优势问题等。

推动三大湾区成为参与国际合作竞争的战略新平台。站在区域经济发展视角, 三大湾区分别处于珠三角经济圈、长三角经济圈和环渤海经济圈, 刚好构成中国区域经济的三角支撑之势。改革开放40年来, 三大经济区域作为我国经济发展火车头, 为我国经济社会发展做出了突出的贡献。进入新世纪的当下, 世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展, 全球治理体系和国际秩序变革加速推进, 新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。与此同时, 世界经济不确定因素也在增多, 保护主义倾向抬头, 三大经济区的产能过剩、供给与需求结构不平衡不匹配等突出矛盾和问题也开始凸显, 昔日引领我国经济增长的内生动力也变得不足。尤其是发展空间面临瓶颈制约, 资源能源约束日趋严峻, 生态环境压力日益增大, 人口红利逐步消失。综上分析, 特别是在当今大湾区已成为带动全球经济发展的重要增长极和引领技术变革的领头羊背景下, 迫切需要推动三大湾区成为拉动中国经济持续增长的三艘“新航母”, 成为参与国际合作竞争的战略新平台。

统筹规划三大湾区重大基础设施互联互通项目。大湾区一般都由若干个都市圈和城市群组成, 并横跨若干个省市的行政区划, 如果各自为政, 就很难实现区域重大基础设施项目的互联互通。因此, 必须从国家层面建立起协调机制, 统筹规划大湾区的重大基础设施互联互通项目。比如, 优化大湾区的高速公路、高速铁路、城市轨道交通网络布局, 提升大湾区港口群能级, 加密大湾区空港建设和航线规划, 构建高效便捷、互联互通的大湾区综合交通体系, 打造世界级的大湾区港口群、机场群、高铁网和高速公路网等。

粤港澳大湾区积极推进广深港高铁、深中通道、虎门二桥、深珠通道等重大交通基础设施项目建设, 推进广州第二机场规划建设。沪杭甬大湾区积极推进上海—宁波跨海高铁大桥、上海—杭州高铁、杭州—宁波高铁、宁波—舟山高铁建设, 形成沪杭甬大湾区既互联互通、又循环畅通的交通网络体系。届时上海都市圈、杭州都市圈、宁波都市圈、苏锡常都市圈将融为一体。环渤海大湾区积极推进环渤海高铁和跨海隧道工程, 推进大连—烟台跨海高铁建设, 两地交通可由1600公里缩短为107公里, 届时辽东半岛城市群、山东半岛城市群和京津冀城市群将融为一体, 形成环渤海大湾区循环交通大动脉。●

(本文是在中国大湾区发展规划的基础上形成的。课题主持人王力, 课题组成员有黄育华、韩晓宇、王伟、张红亮、谢典军、王子鹏等。)

责任编辑: 韩晓宇
Hxy2007@126.com