

Strategic Thinking on the Development of China's Bay Area

寻找经济增长新动能： 关于中国湾区发展的战略思考

■ 王力

湾区是我国经济最具活力、开放程度最高、产业集群最成熟、科教创新最活跃、营商环境最优化的区域，在国家全方位对外开放格局中具有举足轻重的地位，是拉动中国经济迈向高质量发展的新引擎。面对经济全球化加深和贸易保护主义抬头相交织的复杂形势，寻找中国经济增长新动能，在更高层次参与国际合作与竞争，迫切需要审时度势对中国湾区发展进行战略思考。

指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的“十九大”精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚定不移地推进改革和扩大开放，加快集聚整合全球高端要素资源。面对世界百年未有之大变局，以推动中国大湾区发展为引领，深度融入“一带一路”建设，加强交通基础设施互联互通，营造国际化法治化便利化营商环境，培育完善现代产业集群体系，打造制度创新和科技创新高地，探索区域协同融合发展新模式，加快形成参与国际竞争新优势，努力建设全球一流的湾区城市群。

发展原则

顶层设计，统筹协调。高度重视湾区的顶层设计，超前制定湾区的发展战略、政策法规、区域协同、产业融合和基础设施互联互通等中长期发展规划。高度重视

成立湾区的协调机构，建立完善协调机制，统筹湾区的重大发展事宜，协调解决湾区建设中遇到的问题，为湾区的发展提供组织保障。

差异定位，协同融合。立足湾区要素禀赋，推进优势产业集聚，走差异化发展之路，统筹湾区中心城市与中小城市、港口城市与腹地城市实现差异化发展。推进湾区一体化进程，发挥湾区城市群综合优势，推动湾区都市圈发展壮大，促进产业优势互补、机构协同、市场融合，培育具有世界水平的湾区产业集群。

创新引领，要素集聚。加快湾区体制机制创新，坚持科技创新与制度创新并重，整合湾区各类创新资源，促进科技成果转化，完善技术创新服务体系，推动湾区经济结构转型升级。接轨国际规则，营造国际化、法治化的湾区发展营商环境，加快集聚资金、人才、技术、信息等要素资源，打造具有国际竞争力的湾区创新体系和产城融合的现代产业体系。

以人为本，绿色发展。坚持以人为本发展理念，提升湾区教育、医疗、卫生、文化、社保发展水平，打造“务实、开放、包容、创新”的湾区人文精神。将绿色发展理念融入湾区建设进程，推动湾区生态城市建设，鼓励绿色生产生活方式，推进生态共保、环境共治，责任共担的发展模式，为湾区长远发展留足空间。

战略定位

顺应时代潮流，借鉴全球一流湾区发

展经验，从战略全局高度定位中国湾区发展：建设21世纪海上丝绸之路的战略新支点，构筑“新时代”中国改革开放的战略新高地，形成区域协同融合发展的战略新平台，打造我国经济高质量发展的战略新引擎。

建设21世纪海上丝绸之路的战略新支点。当今世界，经济全球化趋势不可阻挡，探索可持续发展的全球治理新模式成为世界各国的共识。中国国家主席习近平以兼济天下的担当精神，倡议推动构建人类命运共同体，实现人类和谐包容发展，赢得世界各国的广泛支持。2015年3月，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》明确提出，“利用长三角、珠三角、环渤海等经济区开放程度高、经济实力强、辐射带动作用大的优势，将沿海和港澳地区打造成为‘一带一路’特别是21世纪海上丝绸之路建设的排头兵和主力军”。在此背景下，中国湾区义不容辞地成为“建设21世纪海上丝绸之路的战略新支点”。

构筑“新时代”中国改革开放的战略新高地。2017年10月18日，党的“十九大”报告作出“我国已进入中国特色社会主义新时代”的重大判断，并提出了实施新“两步走”奋斗目标。2018年12月18日，习近平总书记在庆祝中国改革开放40周年大会上指出：40年的实践雄辩证明，改革开放是当代中国发展进步的必由之路，是实现中华民族伟大复兴的必由之

路。在新的历史方位下,推动形成“陆海内外联动、东西双向互济”的全方位对外开放新格局,迫切需要中国湾区“先行先试”,“构筑‘新时代’中国改革开放的战略新高地”。

形成区域协同融合发展的战略新平台。党的“十九大”报告提出,“实施区域协调发展战略,创新引领率先实现东部地区优化发展,建立更加有效的区域协调发展新机制。”40年来,湾区作为我国改革开放的前沿阵地,积累了丰富的发展经验,建立起相对完善的产业体系,聚集着众多的高端要素资源。在构筑“新时代”中国改革开放战略新高地的背景下,通过科技教育引领,体制机制创新,基础设施互联互通,高端专业人才汇聚,创造经济发展新活力,开启经济增长新动能,实现治理模式新突破,“形成区域协同融合发展的战略新平台”是中国湾区的使命担当。

打造我国经济高质量发展的战略新引擎。改革开放40年来,我国在创造举世瞩目经济奇迹的同时,也积累了诸多发展问题,比如能源消耗过度、生态环境恶化、产业结构失衡、区域发展不平衡、自主创新能力待提升等。党的“十九大”报告指出,“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。”为此,“打造经济高质量发展的战略新引擎”是中国湾区发展的首要任务。

发展目标

初级阶段目标:到2035年,粤港澳、沪杭甬、环渤海三大湾区将初步建成科技创新能级倍增、开放型经济充满活力、产业协同区域融合、城市群产业集聚效应形成、宜居宜业环境优良的世界级大湾区,用占全国6%的土地面积创造出占全国40%~50%的GDP。与此同时,北部湾和海峡西岸等中型湾区将实现能级提升,胶州湾

和大连湾等小型湾区将实现产业聚合式发展,整体综合竞争力不断跃升。

高级阶段目标:从2035年到本世纪中叶,以粤港澳、沪杭甬、环渤海三大湾区为发展引领,以北部湾和海峡西岸等中型湾区为战略支撑,以胶州湾和大连湾等小型湾区为重要力量的中国湾区发展体系将全面形成。届时,粤港澳、沪杭甬、环渤海三大湾区将跻身世界一流大湾区行列,其突出标志是:跻身全球产业价值链中高端,跃居世界级科技创新中心前沿,湾区城市群治理水平和发展能级国际一流,形成以自由贸易港发展为引领的开放型经济新标杆,在全国率先全面实现社会主义现代化。

区域布局

中国湾区空间分布应形成“三核多极聚合式”发展态势:即发挥粤港澳、沪杭甬、环渤海三大湾区的核心引领作用,以北部湾、海峡西岸、海州湾等中型湾区为重要增长极,引导雷州半岛、胶州湾、大连湾、温州湾、三门湾等小型湾区实现产业聚合式发展,形成多层级的中国湾区发展体系。

以粤港澳、沪杭甬、环渤海三大湾区为核心。粤港澳、沪杭甬、环渤海三大湾区要坚持“高水平规划,高标准建设,高质量发展”理念,以人为本吸引各类人才落户,以科技创新引领高端产业集聚,以改革开放促进竞争优势提升,将三大湾区打造成为我国参与全球价值链分工的战略新平台,最终形成“立足中国、辐射亚太、引领全球”的世界一流大湾区城市群体系。

以北部湾等中型湾区为重要增长极。

在建设世界一流大湾区的基础上,也要做好中型湾区的统筹规划工作。要以湾区基础设施互联互通为支撑,以湾区城市群产业集群和协同发展为重点,加快推进湾区科教创新和对外开放,全面提升北部湾、海峡西岸、海州湾等中型湾区的发展能级。

推进雷州半岛等小型湾区实现聚合式发展。依托我国海岸线和海湾资源丰富、小型湾区众多优势,规划推动小型湾区成

长也是我国湾区体系建设的重要任务。要以湾区产业集聚发展为重点,以建设湾区开放型经济平台为载体,以推动湾区都市圈发展为目标,引导雷州半岛、胶州湾、大连湾、温州湾、三门湾等小型湾区实现产业聚合式发展。

对策措施

推进湾区建设发展的顶层设计。世界一流湾区普遍重视顶层设计,超前制定湾区的发展战略、政策法规、区域协同、产业融合和基础设施互联互通等中长期发展规划。目前,我国湾区发展的顶层设计已提上议事日程,2015年4月30日,中央政治局审议通过《京津冀协同发展规划纲要》,10月12日,国家发展改革委正式印发《环渤海地区合作发展纲要》。2017年7月1日,国家发展改革委、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府签署《深化粤港澳合作,推进大湾区建设框架协议》。2018年5月28日,浙江省发展改革委发布“浙江省大湾区大花园大通道建设行动计划”,浙江和上海共同谋划推进沪杭甬大湾区建设。2019年2月18日,党中央、国务院正式发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》,5月13日,中央政治局审议通过《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。在此背景下,如何将湾区建设与国家重大区域发展战略实现对接是迫切需要研究的重要课题。

推进湾区智库机构发挥战略咨询作用。我国湾区建设应借鉴国际一流湾区的发展经验,充分发挥智库机构的战略咨询作用,是湾区建设发展的重要一环。为此,要充分调动智库机构积极参与湾区的战略规划、政策制定、决策咨询、方案论证和前瞻研究工作,为湾区的建设发展贡献智慧。目前,粤港澳大湾区研究院、上海社会科学院大湾区研究中心等陆续挂牌成立,中国国际经济交流中心、国家金融与发展实验室和中国博士后特华科研工作站相继立项大湾区建设研究课题,浙江省

捷足先登发起组建了大湾区建设院士专家顾问团。

推进湾区科教创新资源整合。与世界一流湾区相比,我国湾区科教创新资源缺乏整合,特别是科教创新体制机制建设相对滞后,这与湾区发展阶段密切相关。但粤港澳大湾区的香港、环渤海大湾区的北京和沪杭甬大湾区的上海等大都市圈也集聚了相对丰富的科教创新资源,成为我国科技创新的发源地。随着我国大湾区建设的不断推进,进一步整合科教创新资源,加快完善科教创新体制机制,将成为中国湾区发展的重要议题。为此,要深入实施国家创新驱动发展战略,深化湾区创新合作,构建开放型融合发展的区域创新共同体。要集聚国际创新资源,优化湾区创新制度和政策环境,着力提升科技成果转化能力,建设全球一流的科技创新高地和新兴产业重要策源地。

推进湾区成立各方参与的统筹协调机构。世界一流湾区普遍重视成立协调机构,建立协调机制,统筹湾区的重大发展事项,协调解决湾区建设中遇到的问题,为湾区的发展提供组织机制保障。与世界一流湾区相比,目前,我国湾区在建立协调机构方面还处于起步阶段,但步伐正在不断加快。2017年7月10日,浙江省党政代表团访沪,时任上海市委书记韩正表示,上海将与浙江共同谋划推进环杭州湾大湾区建设。7月28日,“粤港澳合作论坛——粤港澳大湾区发展高层峰会”在广东中山举行,与会粤港澳三方代表均表示,应成立由各方参与的协调机构,共同推动将粤港澳大湾区建设成为世界一流大湾区。2018年6月1日,京津冀协同发展领导小组正式成立,8月15日,粤港澳大湾区建设领导小组成立,国务院副总理韩正亲自担任京津冀协同发展领导小组组长和粤港澳大湾区建设领导小组组长。

推进湾区优势产业实现集群化发展。世界一流湾区发展的重要经验之一就是注重产业集群的精准定位,即立足湾区要素

禀赋,推进优势产业集聚,走差异化发展之路。目前,我国大湾区发展正处于由“工业经济”向“服务经济”转型阶段,在产业定位、区域布局、产业集群等发展方面与世界一流湾区相比存在差距,特别是产业同构化严重,优势产业集中度不高。为此,应借鉴世界一流湾区的发展经验,注重产业发展的精准定位,依托自身要素禀赋,强化优势产业集聚,促进产业集中度提升,推动湾区产业实现集群化发展。在我国经济迈向高质量发展背景下,要深化湾区供给侧结构性改革,着力培育发展新产业、新业态、新模式,加快推动湾区的高新技术产业、先进装备制造业和现代服务业发展,促进产业实现优势互补、紧密协作、联动发展,培育具有世界级水平的湾区产业集群。

推进湾区交通基础设施互联互通。世界一流湾区普遍重视加强基础设施建设,畅通对外联系通道,提升内部联通水平,推动湾区形成布局合理、功能完善、衔接顺畅、运作高效的基础设施网络。目前,我国三大湾区交通基础设施的互联互通正在积极推进,粤港澳大湾区的港珠澳跨海大桥已建成通车,虎门二桥、深中通道正在建设之中。沪杭甬大湾区正在打造“1小时高铁圈”,宁波—上海跨海(公路/高铁)两用大桥已完成规划设计。环渤海大湾区的北京大兴国际机场和京雄高铁即将投入运营,环渤海高铁和大烟海底隧道也完成规划论证。除此之外,粤港澳大湾区枢纽机场、沪杭甬大湾区的上海第三机场、苏州机场等一批干线机场、港口码头、高速公路、地铁、城铁等基础设施互联互通项目也在规划论证之中。在加快三大湾区基础设施互联互通的同时,也要推进中小湾区基础设施的互联互通建设。可以预见,未来我国湾区基础设施互联互通体系将不断完善,必将带来人流、物流、资金流、信息流等生产要素的便捷流动,为提升各级湾区的发展能级奠定坚实的基础。

推进湾区城市群实现协同发展。

目前,我国湾区城市群量级正在不断提升,港深城市群、广佛城市群和珠澳城市群已成为粤港澳大湾区的核心部分。环渤海大湾区已形成了辽中南城市群、京津冀城市群和山东半岛城市群三足鼎立的发展态势。沪杭甬大湾区与长三角核心城市群高度重合,2016年6月1日,国家发改委发布《长三角城市群发展规划》,发展目标是到2030年,全面建成具有全球影响力的世界级城市群。但与世界一流湾区城市群比较,目前我国湾区城市群发展质量还不高,特别是功能定位不清晰,产业集群协同性差,区域发展融合度低。为此,应借鉴世界一流湾区的发展经验,积极推动湾区城市群实现协同化发展。

推进湾区营商环境不断优化。目前,我国湾区营商环境在不断提升,基础设施条件大为改善。根据粤港澳大湾区研究院《2017年世界城市营商环境评价报告》显示,在30个世界城市中,香港、上海、广州、深圳和北京分列综合排名第8、第9、第19、第21和第23位。香港的硬件和软环境比较突出,而北上广深的软环境较为滞后,特别是我国大湾区在转变政府职能、公共服务效率、法制化建设水平、降低商务成本等方面还存在较大差距。为此,借鉴世界一流湾区的发展经验,加快推进中国湾区的营商环境优化,尽快形成对人才、资源、资金、技术的“磁场效应”已成为湾区发展的当务之急。要发挥湾区开放平台的示范作用,支持湾区建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的制度规则,发挥市场在资源配置中的决定性作用,减少行政干预,强化市场综合监管,打造稳定、公平、透明和可预期的湾区营商环境。①

(本文是在《中国大湾区发展战略研究》的基础上形成的。课题主持人王力,课题组成员黄育华、韩晓宇、王伟、张红亮、谢典均、王子鹏等。)

责任编辑:韩晓宇
Hxymy2007@126.com