

粤港澳大湾区打造高质量发展典范的实现路径研究

■ 韩永辉 麦炜坤 沈晓楠

摘要:党的二十大胜利召开后,粤港澳大湾区建设踏上新征程,并朝着高质量发展典范的目标迈出坚实步伐。本文从产业链供应链合作衔接、协同创新效能和人才医疗服务合作三个方面,对粤港澳大湾区发展的典型特征、面临的问题与挑战进行剖析,并基于高质量发展的视角,有针对性地提出推进机制对接、坚持创新引领、强化产业支撑、畅顺交通联络、激发市场活力、深化合作交流和完善安全保障七方面政策建议,以期助推粤港澳大湾区建设走深走实。

关键词:粤港澳大湾区;高质量发展;区域协同发展;产业链供应链合作衔接;促进要素流通

【中图分类号】F27 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2023.01.001



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

引言

建设粤港澳大湾区,是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。党的二十大报告指出,推进粤港澳大湾区建设,支持香港、澳门更好融入国家发展大局,为实现中华民族伟大复兴更好发挥作用。把握粤港澳大湾区打造高质量发展典范的重大机

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“全球产业链重构对全球经济治理体系的影响及中国应对研究”(21&ZD074)、国家自然科学基金面上项目“产业政策对参与全球价值链的影响研究:理论机制、实证识别与中国方案”(72073037)、国家自然科学基金面上项目“产业政策对全要素生产率的影响研究:理论机制、实证识别与中国经验”(71873041)、广东省自然科学基金项目“面向全球价值链的产业政策治理研究”(2022B1515020008)、广东外语外贸大学全球治理与人类命运共同体重点实验室和广东省哲学社会科学创新工程2022年度特别委托项目(GD22TWCXGC12)研究成果。

遇,具有重要的理论意义和现实意义。在理论层面上,这有助于形成大湾区经济带,并在产业合作、文化交流和要素流通等方面降低交易成本^[1],实现经济效率和发展质量的提高。在现实层面上,这是构建“双循环”新发展格局、建设全国统一大市场的必然选择,有助于为港澳发展扩展空间,推动广东现代化建设。在新征程上,粤港澳大湾区作为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一^[2],将继续肩负起探索中国式现代化新道路、丰富“一国两制”事业发展新实践、促进区域协同发展等一系列重要使命,以打造成国际一流湾区和高质量发展典范为目标,持续发挥自身在制度开放、科技创新、产业体系等方面的优势,以拼搏精神加快推进高质量发展。

一、粤港澳大湾区打造高质量发展典范的现状分析

(一)产业链供应链合作衔接不断加强

1. 产业发展规划对接加强,全产业链布局初步实现。粤港澳大湾区产业政策为构建现代产业体系提供总体规划。一方面,产业结构实现整体规划。《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确提出,要构建大湾区内部产业链协同创新发展体系。广东省人民政府出台实施《关于推动制造业高质量发展的意见》《关于培育发展战略性新兴产业集群和战略性新兴产业集群的意见》等政策文件,强化粤港澳大湾区各城市重点培育“四大战略性新兴产业集群”的力度,加快构筑“十大战略性新兴产业集群”的产业布局。《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》重点瞄准新技术、新产业、新业态、新模式,健全粤澳共商共建共管共享的新体制,建立健全联合招商、收益共享机制,辐射带动珠江西岸地区产业链加快发展。《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》(以下简称《南沙方案》)要求,强化粤港澳科技联合创新,将制度和技术优势转化为南沙科创产业优势,培育发展高新技术产业,将南沙建设成为科技创新产业合作基地。各项政策和方案立足粤港澳大湾区实际,以顶层整体设计和规划为先导,逐步尝试建设完备的产业链发展布局^[3]。另一方面,城市响应产业链发展顶层设计,推动全产业链布局协同。粤港澳大湾区各城市积极布局以战略性新兴产业为支柱的产业链,实现产业链发展机制对接^[4]。在大湾区内部,已形成了涵盖装备制造业、新兴产业和高科技产业、先进制造业、现代服务业为主的多层次产业链条,其中的技术密集型产业链、知识密集型产业链和生态保护型产业链分别布局在大湾区西岸、东岸和北部;港澳发挥向内融合、向外发展的产业链连接节点功能;各城市推动产业链基础高级化、现代化发展。大湾区着力推进“双区驱动+双城联动”,聚焦产业链稳链、补链、强链、控链、延链,深化区域产业共建。

2. 物流通关政策逐步实施,货物通关流程持续优化。依托自身的海港群、空港群交通网络,粤港澳大湾区不断完善区域物流供应链管理规则,持续提升货物、数据和技术流通速度。一方面,通关便利化政策统筹推进。大湾区内地九市海关部门逐步开始实施一体化“先出区、后报关”的通关政策;各城市加快探索更新物流监管方式。随着“单一窗口”的

表 1 粤港澳大湾区部分重点交通基础设施建设

序号	投用时间	名称	途经城市	全长	作用
1	2018 年	广深港高铁	广州、东莞、深圳、香港	141 千米	内地与香港高铁实现互联互通
2	2018 年	港珠澳大桥	珠海、澳门、香港	55 千米	极大缩短港珠澳三地间的时空距离
3	2019 年	南沙大桥	广州、东莞	13 千米	跨狮子洋连接穗莞,分流虎门大桥交通压力
4	2019 年	穗深城际	广州、东莞、深圳	74 千米	连接穗深莞中心区,采取公交化运营模式

资料来源:作者根据公开资料整理

建设不断推进,广东省外贸集装箱港口口岸优化了货物通航、报关与通关等环节,逐步实现船舶通航、企业报关、口岸通关等多个领域的“7×24 小时”模式全覆盖,促使货物通关便利性显著提高。另一方面,物流快速通道顺利搭建。目前,“粤港两地海关监管互认”政策逐步落实;深圳海关对外贸易一体化服务持续优化升级,创新推出了“大湾区组合港”模式;深港陆空联运模式全面实现,进而提高了物流通关效率。广东省电子口岸平台建设逐步完善,物流信息电子化程度加快提高。传统通关模式的效率提升和新型通关模式的创新为供应链发展提供了“快车道”,促进粤港澳物流供应链稳步衔接发展。

3. 一体化交通体系加快形成,综合运输能力有所提升。粤港澳大湾区的交通建设成果不断涌现,交通互联互通变得便利。一是空运方面,香港、广州、深圳作为大湾区国际空港核心,联动珠海、澳门等大湾区空运网络节点,形成世界级机场群,共同构成全球航线网络中的供应链主要航空枢纽节点。二是航运方面,粤港澳大湾区拥有香港港、广州港、深圳港、珠海港、东莞港等沿海港口,以及佛山港、肇庆港等内河港口,航运互通水平和港口吞吐能力全国领先。此外,粤港澳大湾区大力推进组合港建设,运用大数据、云计算等技术提高港口信息化水平,推动各港口间信息实时共享,促进粤港澳大湾区内交通基础设施互联互通。三是陆运方面,粤港澳大湾区积极打造陆地综合交通网络(表 1),根据广东省交通运输厅统计,目前大湾区核心城区高速公路密度已达每百平方千米 8.7 千米。广深港高铁、穗深城际开通运营,实现青茂口岸连接通道与广珠城际铁路在珠海站内连接,推动澳门轻轨在珠海站、横琴站与内地高铁、城际铁路便捷衔接,支持澳门融入了国家铁路网络。同时,港珠澳大桥建成通车极大地缩短了三地距离,推动形成了联通粤港澳大湾区的“2 小时”高速公路网络。互联互通的快速交通网络初步建成、海陆空交通基础设施建设为大湾区供应链发展提供了基础运输保障。

(二) 协同创新效能持续增强

1. 科研项目资助力度加大,科技金融支撑效能显现。粤港澳大湾区着力打破科研资金跨境“藩篱”,强化大湾区创新协同效应。一方面,积极共建科技计划项目,推动科技创新机制衔接、规则对接。如广东在全国率先实现省级财政层面突破,出台《广东省省级财

政科研项目资金跨境港澳地区使用管理规程(试行)》,打通科研资金拨付港澳的直接渠道,推动广东与香港大学、香港科技大学等高校和科研机构合作。另一方面,以联盟、平台护航科研资金跨境流动,由广东省、香港特别行政区、澳门特别行政区、广州市、深圳市及相关部门组建的粤港澳大湾区绿色金融联盟顺利成立,为大湾区内企业、金融机构提供资源对接渠道,并通过把内地的产业和科技优势与港澳的金融优势相结合,推动跨境金融交易实现突破式发展,进一步推动科研资金流通先行先试。

2. 科创平台体系加速构建,科研设备共享进程有力推进。粤港澳大湾区科创平台建

表2 10家在穗粤港澳联合实验室建设情况

序号	实验室	依托单位	主要研究领域
1	粤港澳光电磁功能材料联合实验室	华南理工大学、香港大学、香港城市大学、澳门大学等	光伏与磁性材料、聚集诱导发光材料
2	粤港量子物质联合实验室	华南师范大学、香港大学、香港科技大学等	新型凝聚态量子材料和器件、光子操控与应用
3	粤港澳环境污染过程与控制联合实验室	中国科学院广州地球化学研究所、香港理工大学等	城市群环境与健康、新农村生态环境保护
4	粤港澳环境质量协同创新联合实验室	广东省环境科学研究院、广州禾信仪器股份有限公司、暨南大学、香港科技大学、澳门科技大学等	大气污染、气候变化、环境健康与生态风险
5	粤港澳呼吸系统传染病联合实验室	广州医科大学附属第一医院、广州金域医学检验中心有限公司、香港大学—巴斯德研究中心等	传播和流行病学、免疫调控机制策略
6	粤港慢性肾病免疫与遗传研究联合实验室	中山大学附属第一医院、深圳华大生命科学研究院、华南理工大学、香港中文大学等	免疫性肾病遗传易感基因的筛选、易感基因的验证和临床关联
7	粤港RNA医学联合实验室	中山大学、香港大学	RNA的生物学和化学特性、心脑血管疾病
8	粤港澳中医药与免疫疾病研究联合实验室	广州中医药大学第二附属医院、广州悦康生物制药有限公司、香港浸会大学、澳门大学、澳门科技大学等	中医药诊治免疫相关疾病研究
9	粤港澳污染物暴露与健康联合实验室	广东工业大学、南方医科大学、广州紫科环保科技股份有限公司、香港浸会大学、澳门科技大学、澳门大学等	污染物排放以及健康问题
10	粤港澳离散制造智能化联合实验室	广东工业大学、深圳前海信息技术有限公司、深圳中集智能科技有限公司、博创智能装备股份有限公司、泰斗微电子科技有限公司、香港城市大学、香港理工大学、澳门科技大学等	智能信息处理、知识自动化、智能检测、智能装备和工业互联网等

资料来源:作者根据公开资料整理

设加速推进,各类重大科研设备、实验室等资源在区域内共用共享,为产业技术进步提供重要创新驱动支撑。一方面,粤港澳大湾区逐步构建起以重大科研平台和实验室为主导的一流科创平台体系。粤港澳大湾区已形成了“两廊+两点”的科技创新体系,分别为广深港、广珠澳科技创新走廊和深港河套、粤澳横琴科技创新极点。在此支撑下,粤港澳联合实验室建设成效显著,截至2021年已建成20家,其中在广州的数量达到10家(表2),涵盖生物医药、生态环境、智能制造等现代产业领域。另一方面,大湾区内科研设备逐步扩大开放共享。粤港澳大湾区内地城市加快探索科研设备进口关税免除,如广州黄埔综合保税区 and 深圳坪山综合保税区享有“提前适用政策”,多种产品在综保区内维修无须再上报国家部委个案审批。再如,《南沙方案》也强调要强化粤港澳三地间的科技联合创新,借助税收优惠等政策鼓励科研设备进口,并且允许港澳科研机构因科研所需的产品和样品无需办理强制性产品认证。

3. 知识产权交流合作深化,创新发展保障能级提升。粤港澳大湾区不断深化知识产权领域交流合作。一是初步完善大湾区知识产权合作计划和安排。粤港澳大湾区高度重视知识产权规则制度的创新与对接策略,目前已初步形成良好的合作生态。例如,2020年澳门签署的《关于深化在知识产权领域交流合作的安排》,以及粤港保护知识产权合作专责小组所签订的《粤港知识产权合作计划》,在深化专利实质审查、发明专利延伸的交流合作方面都有所突破。此外,粤港澳大湾区知识产权联盟、粤港澳大湾区知识产权调解中心、粤港知识产权运营机构交流活动等多个知识产权合作机制不断发展,促进了现代化水平发展规则进一步衔接。二是知识产权人才共同培养力度加大,合作专责小组保障力度提升。截至2020年,粤港保护知识产权合作专责小组至今连续召开专责小组会议18次、推进实施合作项目266项,进一步深化了粤港澳大湾区知识产权合作的规则衔接、机制对接,协调解决了在推进现代化发展过程中知识产权的冲突问题。

4. “产学研用”生态已然形成,鼓励政策支撑力度增强。粤港澳大湾区夯实“产学研用”生态闭环基础,强化平台载体建设。一方面,平台赋能“产学研用”全方位发展。粤港澳大湾区大力推动产业链创新链融合,借助教育信息化、传染病诊断试剂和疫苗研发、实

表3 粤港澳大湾区部分技术联盟建设情况

序号	技术联盟	功能定位
1	广东省教育信息化产业技术创新联盟	深化教育信息化改革,构建“政产学研”体系,推动教育产业链各环节充分衔接
2	传染病诊断试剂产业技术创新联盟	实现包括传染病诊断试剂、病原微生物检测、分子诊断仪器、基因测序、临床检验全产业链的协同创新、资源共享
3	粤港澳实验动物共享服务与技术创新联盟	整合实验动物资源,形成集实验动物资源、实验动物平台资源、实验动物模型研究于一体的产业集群
4	新发传染病疫苗研发技术创新联盟	建立和完善应对新发流行病疫苗创制和新型疫苗研发的完整技术链条,促进新型疫苗研发、成果转化及产业化

资料来源:作者根据公开资料整理

验动物技术创新联盟等平台(表3),集聚各领域的骨干龙头企业、金融机构、重点高校和科研机构等优势资源和力量,积极开展研发支撑和技术成果推广应用。另一方面,加快产学研鼓励政策制定落地,激发粤港澳大湾区产学研发展活力。粤港澳三地加强发挥政策对产学研的支持作用,推动《广东省大学科技园管理办法》《关于开展联合资助两地合作研发项目的工作计划》等政策落地实施,整合科技企业孵化器、众创空间等平台,提供科技成果转化专业服务,促使科技孵化育成体系成为粤港澳大湾区现代化发展动能转换的重要力量。

(三)人才交流、医疗合作等逐步深化

1. 人才交流机制不断创新,引进培育政策加快完善。粤港澳大湾区多措并举完善人才引进机制,打造人才交流共享平台。一是加快创新人才“引留存”机制。在人才引进和培育方面,粤港澳大湾区“绿卡制度”试点政策逐步推广。同时,各城市逐步落实中央“户籍改革”意见并实现跨地区户籍准入年限同城化累计互认,对粤港澳大湾区人才要素集聚将起到重要的引领和推动作用。同时,“羊城人才计划”“鹏城英才计划”“红棉计划”等形成的特色人才工程和政策体系(表4)作用也不断凸显。具有领先优势的多层次人才体系的构建,为粤港澳大湾区产业链人才引进培育提供了优质的制度生态。在人才待遇保障方面,如2019年,广东省财政厅、广东省税务局联合印发《关于贯彻落实粤港澳大湾区个人所得税优惠政策的通知》,进一步明确对在粤港澳大湾区工作的境外高端人才和紧缺人才税收差额补贴标准、人才认定框架等,以有效降低粤港澳大湾区工作的境外人才实际税负水平。又如广州番禺区出台“1+4”产业人才政策,发放高层次人才服务卡,提供包括子女入学、医疗保健、旅游休闲、政务服务等15项服务,保障人才成为大湾区现代化发展建设的“智核”驱动源。粤港澳三地新一轮现代化发展谋篇布局,积蓄融合发展的人才新

表4 粤港澳大湾区部分重点人才政策

序号	城市	人才政策
1	香港	“高端人才通行证计划”“输入内地人才计划”“科技人才入境计划”“优秀人才入境计划”
2	澳门	澳门青年政策(2021—2030)、“粤澳人才输送计划”
3	广州	“羊城人才计划”“红棉计划”
4	深圳	“鹏城英才计划”“鹏城孔雀计划”
5	珠海	“珠海英才计划”
6	中山	“中山英才计划”
7	惠州	“人才双十行动”
8	东莞	特色人才特殊政策
9	佛山	人才新政“23条”、“南海鲲鹏人才计划”
10	江门	制造业人才支撑“八大计划”、“博士博士后人才汇聚计划”
11	肇庆	“西江人才计划”、“百千万”人才引育工程

资料来源:作者根据公开资料整理

表5 粤港澳大湾区部分联合人才协会与科研机构

序号	联合人才协会与科研机构	主要发起单位
1	粤港澳大湾区院士联盟	香港科技大学、香港大学、香港理工大学、香港中文大学新亚学院、香港珠海学院
2	澳珠人才发展促进会	珠海市人才工作领导小组、澳门人才发展委员会
3	粤港澳大湾区人才大数据中心	广州市人力资源和社会保障局
4	粤港澳高校工科联盟	哈尔滨工业大学(深圳)、中山大学、华南理工大学、香港科技大学、澳门大学
5	粤港澳大湾区西岸科技创新和人才培养合作联盟	澳门大学、五邑大学、北京师范大学—香港浸会大学联合国国际学院

资料来源:作者根据公开资料整理

表6 粤港澳大湾区部分医疗卫生合作制度政策

时间	条例及措施	主要内容
2019年2月	《粤港澳大湾区发展规划纲要》	推动优质医疗卫生资源紧密合作,发展区域医疗联合体和区域性医疗中心
2019年2月	《粤港澳大湾区卫生健康合作共识》	对标国际国内先进水平,加强粤港澳大湾区卫生健康合作,共同推动粤港澳大湾区卫生健康高质量发展
2019年10月	首届“南沙与港澳医疗健康合作发展研讨会”	深化粤港澳三地卫生健康领域交流合作,推动港澳优质医疗资源在南沙融合发展,在卫生健康领域发展赛道上实现弯道超车,打造大湾区医疗卫生新高地

资料来源:作者根据公开资料整理

动能^[5]。二是高科技人才交流和合作平台加快构建,人才创新活力充分激发。截至2021年,多个联合人才协会与科研机构(表5)先后成立。以粤港澳大湾区人才大数据中心为载体,粤港澳加快推进三地高水平人才信息共享和数据开放,并以合作联盟进一步助力粤港澳“科研人才走廊”建设,为现代化科研人才交流、管理和利用提供新动能。

2. 医疗公共服务合作需求庞大,医疗公共服务合作已初步开展。香港特别行政区有43间公立医院和医疗机构、49间专科门诊、73间普通科门诊和13间私立医院,医疗水平国际领先。这些优质医疗资源吸引内地人去港就医,而返粤养老的老人对内地医疗资源也有需求。大湾区的医疗保障和养老制度等规则需要进一步协同,将来居粤的港澳居民对公共服务配套的需求是推动跨境公共服务规则对接的重要动力。例如,2005年,广东祈福医院即通过香港医管局和广东、广州卫生行政部门的合作,一次性引进13名香港医生来穗执业,是粤港澳大湾区医疗健康领域的先行者。香港大学深圳医院聚合了港深两地的优质资源,作为深港医疗合作的主要平台,为大湾区内地与港澳医疗合作提供了先进经验。现有的大湾区部分医疗卫生合作制度政策详见表6。

二、粤港澳大湾区打造高质量发展典范的现存问题与挑战分析

(一) 产业链供应链合作衔接面临瓶颈

1. 产业公共平台有待搭建,信息平台建设尚需提速。随着数字化的不断深入推进,产业升级已打破以往以行政区划分布的格局,并形成向主要城市群集聚的规律^[6]。目前,粤港澳大湾区内各城市间搭建的平台对产业培育和扶持的有效覆盖范围,大部分仅限于地方政府的行政区之内,缺少跨区域关联机制,因此导致重复建设和同质竞争现象频现。一是服务平台难以联动合作。粤港澳大湾区内的地方政府主导建设的产业链发展平台基本上都服务于本地企业,很难覆盖到外区域的企业。而中央或广东省为主导建设的平台则多集中在具备产业链优势的广深等地,对粤港澳大湾区全产业链辐射力度有待提升。二是产业链跨区域信息服务平台建设的力度不足。现代化信息技术和大数据技术在产业链的建立方面有着不可或缺的作用,信息不畅或数据失真都会影响产业链合作规划合理性。受回报周期影响,建设周期短、回报见效快的开发区平台发展模式往往比投入周期较长的管理、信息共享等数智化产业链服务平台的建设更受青睐。例如,产业链信息服务平台缺位导致机器人高、中、低档次的产业链发展信息暂未融通,并未充分发挥港澳聚集优质资源和数据的优势。整体而言,大湾区缺少权威的一体化产业链信息服务平台,是影响产业链规则衔接、机制对接的重要因素。

2. 物流通关管理制度差异明显,合作协议时效性有待增强。粤港澳大湾区内部物流通关制度、标准和政策差异较大,各城市间物流联系在空间上的分布具有“中心密集、边缘分散”的关联格局^[7],为推动物流通关便利带来挑战。粤港澳三地物流管理制度存在明显差异,其中珠三角九市的物流业呈现出相对较为严苛的监管特点,而港澳地区受欧美物流监管机制影响,管控相对宽松。对于香港和澳门的公司而言,内地的行政审批程序较为烦琐,制约粤港澳三地物流业正常业务往来。物资流动缺乏统一有效的市场规则和管理机制保障,在一定程度上对粤港澳大湾区供应链发展具有抑制作用。一方面,从框架和规则角度来看,内地、香港、澳门之间尚未形成一体化的市场。以货物贸易为例,香港货物出口到内地和澳门,必须遵循《关于建立更紧密经贸关系的安排》(Closer Economic Partnership Arrangement,以下简称CEPA)所规定的原产地规则,需要进行烦琐的原产地证书申领程序,大幅增加大湾区物流成本。同时,虽然框架、议题、内容基本一致,但在具体规则上,内地与港澳还存在较大差异。以原产地规则为例,港澳CEPA第7条规定原产地规则适用于出口一方,而内地与香港CEPA和内地与澳门CEPA的货物贸易协议中则详细规定了协议自身的原产地规则,因此港澳之间相互实施零关税的货物更普遍。另一方面,在当前粤港澳大湾区供应链发展的新要求下,CEPA的内容需根据实际情况更新。CEPA的框架只涵盖了货物贸易、服务贸易、投资以及知识产权四方面的内容,从国家赋予大湾区的使命任务来看,当前CEPA存在一定滞后性,在竞争政策、环境保护、争端解决机制等议题并无明确具体规划,在一定程度上不利于建设粤港澳大湾区相关规则体系。以竞争政策规则为

表7 粤港澳大湾区珠三角九市部分大型港口主营业务情况

序号	港口	主营业务
1	广州港	主要从事石油、煤炭、粮食、化肥、钢材、矿石、集装箱等货物装卸(包括码头、锚地过驳)和仓储、货物保税业务
2	深圳港	以集装箱为主,兼营化肥、粮食、饲料、糖、钢材、水泥、木材、砂石、石油、煤炭、矿石等
3	惠州港	以承担大宗散货转运和集装箱运输为主
4	东莞港	主要从事码头、物流、石化、公用和建材五大部分业务
5	珠海港	主要从事港口码头的投资及运营,以及船舶运输等业务
6	中山港	主要从事散杂货和集装箱水上运输,港口货物装卸、仓储、理货等业务

资料来源:作者根据公开资料整理

例,竞争性规则是对接国际高标准规则,提升供应链互通水平的重要一环,但在当前的CEPA条例中还没有体现。

3. 交通基建发展定位有所重叠,一体化网络建设尚需加快。粤港澳大湾区内部机场、铁路、公路等交通基础设施“硬联通”体系仍存短板,协调运行和协同发展的体系有待完善^[8]。一是海陆空基建发展规则并未衔接,同质化竞争仍存。航运方面,粤港澳大湾区内部港口业务互补性不突出(表7)。各港口持续扩张规模,但对港口间差异化发展有所忽略,甚至导致同质竞争凸显。此外,由于粤港澳三地航运交通的管理制度尚未统一,港澳航线船舶进出内地口岸需重复办理手续,导致大湾区供应链管理规则实践效率较低。空运方面,大湾区机场众多,隶属不同飞行情报区,空域用户较复杂,协调审批难度大,跨境航班审批条件、审批程序、服务标准等问题仍处于探索阶段。陆运方面,一体化的陆地交通网络有待构建。城市间轨道交通和城际公交发展不足,依然存在着较多由于城市之间行政隔断、沟通不畅而造成的“断头路”现象。二是交通配套设施互通缺乏系统规划。高铁、公路、港口、机场等在不同城市之间实现互联互通依然存在一定的障碍,较多公路、铁路、轨道独立运行以及缺乏有效联通,造成综合交通运输的整体性不强,一定程度上产生资源“内耗”的局面。总体上看,大湾区供应链运输效率还待进一步提高,并未完全发挥以基础设施为动力源高效拉动供应链协同发展的作用。

(二) 科技创新集成优势尚未充分显现

1. 科研经费跨境拨付存在堵点,资金管理制度不一。在科研资金领域,粤港澳大湾区面临跨境拨付受限、监管体制不一等限制。一方面,大湾区内地九市和港澳间的科研资金拨付受限,资金跨境流动渠道尚未完全打通。粤港澳大湾区的科研资金申领未实现完全开放,且在申请以后仍受到行政区划限制,涉及持股比例、审批程序、开放领域、准入条件等诸多限制。另一方面,科研基金管理制度难以协同对接。粤港澳科研资金的主要服务主体不一,财政科研资金监管细则存在一定差异。与广东相比,港澳的科技研发和创新基金和科学技术发展基金较多。此外,相比澳门,广东和香港都设有严格的异地使用限制。

表8 粤港澳大湾区经费管理制度对比

序号	地区	特征
1	广东省	以科技发展专项资金和重大科技成果产业化基金为主,申报对象限本地创新主体,大多可预留一定额度的经费供境外使用
2	香港	以创新及科技基金为主,申报对象限香港境内创新主体,部分计划允许科研经费跨内地使用
3	澳门	以科学技术发展基金为主,资助领域以生物医药及信息资讯为主,资助对象限本地创新主体

资料来源:作者根据公开资料整理

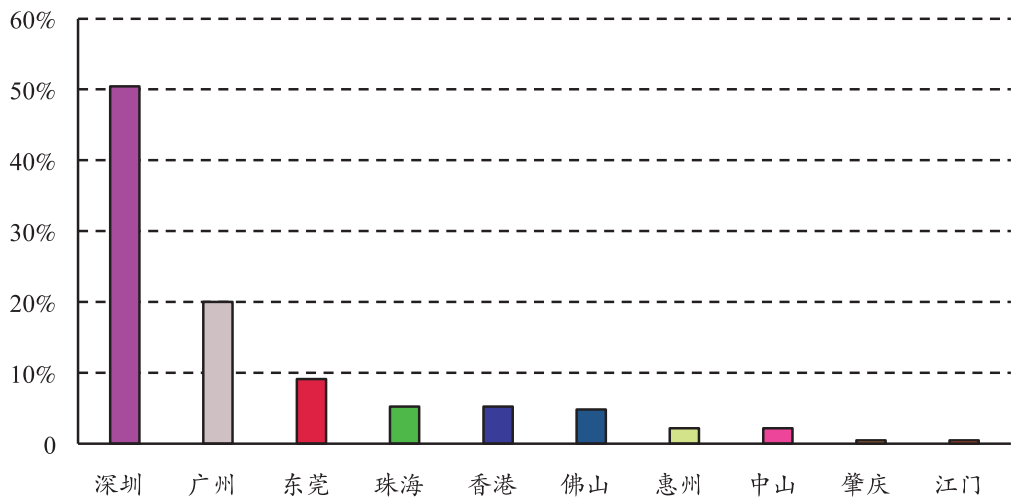


图1 粤港澳大湾区新兴技术产业优势创新机构分布情况

数据来源:广州日报数据和数字化研究院(GDI智库)发布的《粤港澳大湾区协同创新发展报告(2020)》

从资助范围来看,香港以电气电子和资讯科技为主,澳门以生物医药及信息资讯为主,广东省资助领域则较为多元化(表8)。

2. 科研设备共享模式相对滞后,研究资源分配存在差异。一是科研设备流通成本较高,不利于激发整体现代化发展要素活力。如来自香港和澳门的境外设备只能通过进出口程序进行共享,缺少直接输送内地的渠道。二是粤港澳大湾区部分城市科技定位有所重叠,内部相互竞争加大。例如,香港设立打造成为国际科创中心的目标,深圳提出成为科技创新中心,广州则定位成为国家科创中心,容易造成重复建设,科创政策难以协同。三是粤港澳大湾区新兴技术产业优势创新机构分布不均。作为推动粤港澳大湾区现代化创新发展的重要行业,2015—2019年平均八成新兴技术产业优势创新机构集中在广州、深圳和东莞(图1),一定程度上导致新兴技术产业的科研设备等关键创新发展要素仅在关键城市流通,带来科研资源的空间不平衡等问题。

3. 知识产权法律体系差异较大,纠纷解决综合平台仍缺位。一是粤港澳知识产权法律制度存在差异。在CEPA框架的合作中,已在跨区域的知产保护有突破进展,但由于粤港澳三地在知识产权法律方面仍存在较大差异,适用于粤港澳大湾区的统一知识产权规则尚未形成,诉讼纠纷解决等模式仍然难以高效推进。知识产权保护机制和联动机制暂时均处于缺位状态,例如制造业知识产权保护机制不完善,难以权衡保护和开放的关系,并未随着新兴技术发展进行适当调整。二是缺乏解决知识产权纠纷的统一机制。由于粤港澳知识产权法规和管理体制不同、知识产权保护中心等服务平台缺位等原因,知识产权案件审理制度性成本较大,甚至部分侵权行为无法得到精确界定,制约了粤港澳协同处理知识产权安排。

4. 科技成果转化水平有待提升,跨境合作机制仍存短板。粤港澳大湾区整体创新效能与“产学研”融合深度仍有较大提升空间。在城市层面,尽管粤港澳大湾区整体创新能力不断上升,广州、深圳和香港具有突出的创新优势,但各城市间创新耦合协同方面仍存在短板^[3]。广州有丰富的高等院校资源,中山大学、华南理工大学等高水平研究型大学在国内具有较高知名度,但科创企业总体质量仍有所欠缺。深圳有一批具有龙头带动作用的科创企业,如腾讯、华为等,但高水平研究型高校资源较为匮乏,科技创新可持续性不足。香港具备国际一流的教育和研发资源,但本土科创企业规模和知名度都较低,专利转化能力较弱。在产业层面,以汽车制造为例,目前粤港澳大湾区国家级汽车研发检测公共服务平台建设进程相对滞后,产业链上游技术研发支撑有限,“科研院所—关键零部件企业—整车企业”的合作有待加强。此外,大湾区内国家省市重大科研载体平台、重大科技基础设施等仍处于起步阶段,基础研究的支撑能力较为有限。

(三)人才医疗服务合作仍待深入

1. 高端人才认定标准存在差异,服务保障体系建设待加强。一是粤港澳行业技术标准和监管措施存在较大差异,人才执业、定级、资质互认受限较多。在会计、设计、教育等专业性较强的行业,港澳人士在内地执业前,需通过参加考试获取证书,且附加的居住时限和固定住所等限制条件较为严格。以律师为例,在招投标时仅考虑联营律师事务所在内地成立的年限,港澳与内地的合伙联营律师事务所在大湾区内地九市执业不能体现自身优势。二是人才引进管理规则暂未衔接。大湾区内地九市与香港在技术移民政策方面尚有较大差距,外籍人才居留制度吸引力较低,目前技术移民(居留)政策主要针对大湾区内地九市的情况进行设置,没有统筹考虑整体协调和规则对接问题。同时,大湾区对境外人才的管理部门较多,程序较为复杂。例如佛山支柱产业为电子信息产业,但由于整体人才引进、留存环境及配套政策吸引力不大(尤其是住房和教育方面),电子类研发人才缺乏,导致电子产业链现代化水平提升遇到较大挑战。三是人才保障服务水平差异较大。香港强制性公积金与内地社保制度并未直接关联,而国家尚未出台医疗保险关系和工伤保险关系转移至港澳的政策,高端人才留存机制暂未融合。同时,粤港澳三地医疗协同对接也面临体制、机制等方面的制约,粤港医疗机构跨境转诊合作试点推进效果并不理想,

跨境转诊医疗费用异地结算和报销还难以全面实施,跨境医疗等服务发展比较滞后。

2. 医疗服务规则对接缺乏体系支撑,跨境服务尚未完全覆盖。构建粤港澳卫生和大健康共同体有很多深层次问题亟待解决,粤港澳医疗服务规则缺乏体系支撑。一是在保障人才社保规则方面,内地医保的覆盖面比较广泛。中华人民共和国人力资源和社会保障部、国家医疗保障局虽已出台香港、澳门居民在内地参加社会保险暂行办法,但在香港居民赴内地工作的同时,尚未能纳入当地医保。二是粤港澳医疗服务市场一体化尚未实现。香港居民在大湾区内地城市难以享受相关医疗福利,如香港长者医疗券等医疗福利仅在深圳指定医院小范围可用。三是大湾区内地城市之间医疗服务尚未一体化。城市之间的医保系统相互独立运行,地方医院仍具有较强本地化特征,主要服务对象仍然是本市购买医保的人。

三、粤港澳大湾区打造高质量发展典范的对策建议

(一) 推进机制对接,打造包容性和先进性兼备的规则衔接高地

粤港澳大湾区需突出前海、横琴港澳深度合作示范区引领作用,打造全面深化规则衔接机制对接的创新试验平台^[9]。一是全面深化粤港澳规则对接。系统梳理广东与港澳规则衔接清单,通过对接港澳业已为国际所接受的规则,争取大湾区综合授权、清单式授权。如全面构建与港澳相衔接的营商、科创、贸易、税负和公共服务规则。二是提升跨境通关便利化水平。加快推进“湾区一港通”,打通内地进出口企业出海通道,帮助企业进一步降低成本、提供便利。探索推广粤港澳大湾区人才签注政策,深化内地与港澳人才流动,扩大交流交往渠道,派发人才出入境通关卡实现快捷通关。三是推动粤港澳大湾区国际贸易“单一窗口”交流合作。推进粤港、粤澳海关跨境快速通关对接项目,提升货物通关便捷程度。搭建大湾区标准化高端智库平台,推动成立粤港澳大湾区标准促进会,探索建立大湾区标准确认机制。

(二) 坚持创新引领,打造高端要素内外双循环的联结高地

一是加快建设国际科技创新中心。加快推进“科创中国”大湾区联合体,主动融入国际创新网络建设,协同港澳科研力量,合理有序布局建设以国家级设施为主体、地方自主筹建设施为补充的科研机构。二是推进粤港澳人才合作示范区建设。积极与国内外科研院所共建科研机构、重大项目实验室等创新平台,优化科技创新环境,吸引高科技人才集聚。创建大湾区创新人才信息资源库,破除大湾区内部创新人才在跨境、跨区流动中存在的人才识别障碍。

(三) 强化产业支撑,打造竞争力强、布局合理的产业高地

一是培育壮大“双十”战略性产业。以行业和市区为单位,因地制宜系统谋划产业链供应链安全战略。促进各城市探索个性化多样化产业发展共育共治平台,形成各有分工的完整产业链条。建立健全产业共育共治平台架构,推进产业链服务数智化。二是加强

粤港澳服务业合作。在研究开发、技术转移转化、科技咨询等领域深化粤港澳合作,在数据共享、科技服务、知识产权服务等方面搭建互联互通平台。抢抓产业链本地化区域化速度加快的机遇,强化产业上下游关键环节控制权,加快产业规划和标准的参与和制定,携手构建自主可控、安全高效的产业链。推进产业链信息共享和数据开放,助力各城市产业大数据在产业政策、产业战略规划、产业布局、产业服务等全产业链应用,建立常态化的产业链规则衔接制度,定期开展形式多样的产业政策宣传。三是基于各地产业分工情况,优化大湾区内部产业空间布局^[10]。以大湾区内部城市的经济基础和产业结构为依据,建立健全梯度产业发展层级体系,注重产业发展的空间协调,引导自主研发技术的跨产业、跨区域协作。

(四)畅顺交通联络,打造内联外畅四通八达的链接高地

一是加速形成以“轨道上的大湾区”为支撑的高快速轨道交通网络。加快推动以大湾区为中心“四向拓展”的对外高速铁路大通道搭建,完善布局高效串联深港、广佛、珠澳三大发展级的高速铁路。加快大湾区城际铁路建设,探索建设港深广高速磁浮铁路新通道,超前布局深圳城市轨道接入或预留接入香港条件,实现深港两地交通运输“同城化”和“零距离”交流,建设以南沙为极点的“大湾区半小时通勤圈”。二是打通物流运输堵点,加快建成现代流通网络。实现珠三角区域供应链设施一体化、联运化,完善物流基础设施网络。以大数据和云计算技术赋能大湾区交通网络信息系统,并将其与物联网系统相整合,提高物流信息化管理水平。三是完善交通体制机制,提高运输通达效率。推动多层次轨道交通融合发展和一体化运营,争取实现大湾区轨道交通“互联互通、便捷换乘、一票通达”。建立一体化通勤支付工具系统,开设大湾区通勤卡或通勤二维码,便利化使用大湾区内部交通通勤工具。推动珠江口跨江越海通道等交通基础设施建设,研究广东车辆由深圳湾口岸入境直接通过港珠澳大桥进入珠海的可行性,提高大桥的综合效益。支持广州、深圳、东莞三地国际班列发展,优化发展中欧班列,提升大湾区通达能力。

(五)激发市场活力,打造法制化国际化便利化的开放高地

一是借鉴港澳市场经济运行体制机制的成功做法和经验,把营商环境的顶层设计与微观市场主体相互衔接,通过保障市场主体平等地位和加强企业信用机制等措施,加快构建刚柔并济的营商环境法律制度^[11]。二是密切跟踪研判《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,简称CPTPP)等高水平经贸规则相关条款,推动国际重大经贸规则在国内实施时率先在大湾区落地。三是加快建设一流的国际营商环境,进一步简政放权深化“放管服”改革。借鉴已落地成熟的自贸区“证照分离”改革经验,在大湾区复制推广,推动各城市落实证明事项告知承诺制。加大投资规范“立改废”力度,优化投资项目审批“一网通办”流程。

(六)深化合作交流,打造医疗合作和人才集聚高地

粤港澳大湾区需要以国内大市场为基点,以深化对外开放融入全球经济大循环为目标,导入国内市场高端要素,引流国际市场优质资源,提升优化资源配置的枢纽功能,推动

各类要素投向更高生产力的行业或区域,在内外要素碰撞中激发经济高质量发展的活力^[5]。一是加快建设人才资格互认点,建立健全职业信息服务平台。以国务院《国家职业资格目录》所列专业技术人员职业资格和技能人员职业资格为基础,结合粤港澳大湾区产业链供应链创新链现代化水平提升需要,支持龙头企业针对新职业、新工种建立行业标准和地方职业规范,推动上升为国家职业标准。二是深化拓展粤港澳职业资格互认。健全专业考试互免和从业经历互认制度,逐步扩大高技能人才与专业技术人才的贯通互认^[12]。创建粤港澳大湾区职业信息服务平台,优化升级职称认证服务,并及时发布职业资格、学历证书互认等信息。鼓励行业协会、龙头企业开展培养评价工作,以新服务平台为契机打造全过程高端人才培养、认证、输出、晋升的生态链。三是探索粤港澳大湾区医疗服务体系合作新机制,提供人才服务保障。推动粤港澳三地医疗技术准入规则对接,借鉴国际经验,试点推广与国际接轨的医院评审认证制度。

(七)完善安全保障,打造经贸网络多元复合的合作高地

一是统筹培育和布局跨境产业网络,提升关键产业链供应链价值链双向合作程度。同时,充分利用粤港澳大湾区内香港和澳门两个自由港,以及横琴、南沙、前海三个自贸试验区的优势,向外向内打通双向驱动战略。二是依靠粤港澳大湾区开放优势导流国际优质要素进入国内市场,借力培育关键产业本土企业自生能力,推动形成具备可替代性的境内产业集群,为增强全国产业经济安全的强度和韧性提供“湾区支撑”。三是依靠粤港澳大湾区“联动出海”的独特优势,进一步密切我国对欧盟、日本、韩国和“一带一路”新兴经济体的产业经济联系。四是加快推进“湾区先行、内地跟进”,通过广泛且密切的多边经贸合作,加大开放压力测试力度,寻找粤港澳大湾区扩大开放与国际高标准经贸规则融合融通路径。

参考文献:

- [1] 陈岸明、魏东原:《粤港澳大湾区重大科技基础设施布局的优化分析——基于国际比较的视角》[J],《国际经贸探索》2020年第10期,第86-99页。
- [2] 崔日明、赵鲁南、盛新宇:《中国主要经济区贸易强省水平测度及比较》[J],《国际经贸探索》2021年第7期,第69-84页。
- [3] 陈林、陈美莲、刘乾:《粤港澳大湾区的经济学内涵——基于新制度经济学的交易成本视角》[J],《国际经贸探索》2020年第12期,第99-112页。
- [4] 陈平、韩永辉:《粤港澳大湾区创新链耦合协调度研究》[J],《学术研究》2021年第9期,第100-106页。
- [5] 程风雨:《粤港澳大湾区物质资本配置效率及时空演化特征》[J],《统计与决策》2022年第14期,第110-113页。
- [6] 王娟娟:《产业数字化与我国区域发展格局演变》[J],《甘肃社会科学》2022年第4期,第204-214页。
- [7] 石学刚、胡灵通:《城市群物流网络空间结构演化研究——基于粤港澳大湾区数据的分析》[J],《价格理论与实践》2022年第1期,第152-155、175页。

- [8] 韩永辉、张帆:《促进粤港澳大湾区城市群发展的策略思辨》[J],《广东经济》2018年第8期,第56-58页。
- [9] 韩永辉、麦炜坤、何珽璠:《新发展格局下粤港澳大湾区如何建设具有国际竞争力的现代产业体系》[J],《治理现代化研究》2021年第5期,第45-53页。
- [10] 韩永辉、张帆:《粤港澳大湾区的区域协同发展研究——基于供给侧结构性改革视角的分析》[J],《治理现代化研究》2018年第6期,第51-56页。
- [11] 吴烨:《论优化营商环境的私法路径》[J],《甘肃社会科学》2022年第1期,第86-94页。
- [12] 韩永辉、赖嘉豪、麦炜坤:《粤港澳大湾区建设世界级产业集群与提升全球价值链能级研究》[J],《城市观察》2022年第1期,第34-49、160页。

作者简介:韩永辉,广东外语外贸大学广东国际战略研究院院长助理、教授、博士生导师,“珠江学者”“云山学者”。麦炜坤,广东外语外贸大学广东国际战略研究院博士。沈晓楠,通信作者,广东外语外贸大学广东国际战略研究院助教。

责任编辑:李 钧