



国家高端智库  
中国(深圳)综合开发研究院 主办

# 快参

信息资料 欢迎交换 总第 262 期 2017.14

## 中国大湾区建设的背景意义、优势障碍及空间范围

郭万达

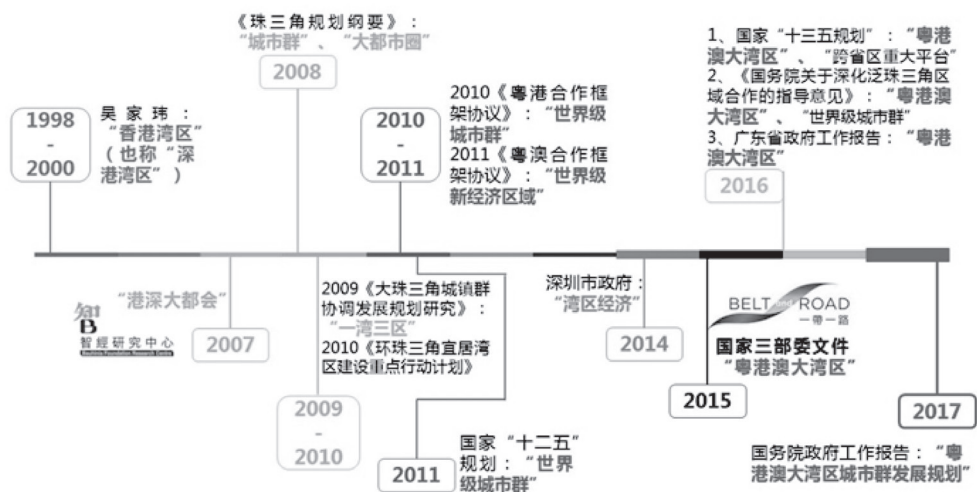
### 一、背景意义：为什么提出粤港澳大湾区城市群规划？

为什么在这个时候提出粤港澳大湾区城市群规划？我们去香港、澳门调研时，很多朋友会问，怎么突然冒出大湾区这样一个新概念？从内地的角度来看，我们并不觉得这个问题有多么新，因为“大湾区”的概念在民间早就提出来了。香港科技大学创校校长吴家玮很早就讲过“湾区”的设想，深圳创新发展研究院的张思平理事长在 1992 年也提出过类似的概念。2007 年在我们综合开发研究院和香港智经研究中心合作的一项研究中，提出港深大都会，也涉及类似的想法。这说明民间也好、智库也罢，都比较早地提出了这个问题。

2008-2011 年期间，粤港澳三地政府在《珠三角规划纲要》、《粤港合作框架协议》、《大珠三角城镇群协调发展规划研究》等文件中分别提到了“世界级城市群”、“世界级新经济区域”、“一湾三区”等构想。国家“十二五”规划提出了“世界级城市群”，国家“十三五”规划明确提出了“粤港澳大湾区”。今年两会期间，李克强总理在政府工作报告中提出这个问题时，引起比较大的反响。从这个角度上看，我们不觉得这个事情是突然冒出来的，而是经历

了从民间到地方，再到国家层面逐步提出来的过程（图 1）。

图 1 粤港澳大湾区概念提出的过程



另一个很重要的背景是城市群规划，这其实在制定“十二五”规划的时候也就开始了。城市群是我国新型城镇化规划中的重要形态，十八大以后国家提出要加快推进“新型城镇化”，“新型”的具体抓手落在了城市群规划上。“十三五”规划提出要建设 19 个城市群，规划的内容既有空间、产业，也有基础设施、生态环境、体制机制，基本上是一个综合性的范式规划。

从这个角度我们自然会问，大湾区的规划和原来世界级的城市群规划有没有区别？我跟王缉宪教授讨论过这个问题，他说粤港澳大湾区是一个 OPP，这是社会学的概念，“行动者”主体自动自觉地将自己的项目、规划或者行动汇聚在大湾区这个“强制通行点”，最后总会有一个结果。我认为王教授这个说法很形象。当然也有人讲大湾区规划毫无新意，和原来的珠三角城市群没有什么区别。但实际上从前面介绍的背景来看，粤港澳城市群规划跟“十二五”时期提的背景、含义、目标等肯定是有所不同。虽然原来也讲世界级城市群，但仍然是地方层面来规划，落实起来有点困难，而现在是在中央主导下的区域规划，是体现国家战略的发展规划，而且明确把港澳加进来，目标是要推进粤港澳的深度合作，促进粤港澳的融

合发展，保持香港的繁荣稳定。所以我觉得今天来提粤港澳大湾区城市群规划，和从前的背景、含义都有所不同。

## 二、粤港澳大湾区最大的优势和障碍

优势往往就是障碍，障碍很可能就是优势。对于粤港澳大湾区而言，港澳的作用非常重要。李克强总理在政府工作报告中讲粤港澳大湾区时，用的是四句话：“要推动内地与港澳深化合作，研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划，发挥港澳独特优势，提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。”这四句话是把粤港澳大湾区跟港澳的发展联系在一起，把粤港澳大湾区和提升港澳在国家发展中的地位联系在一起，因此，粤港澳大湾区的一个重要的目的是要落实“一国两制”。我认为，国家提出这个问题不仅仅是为了把地方经济搞上去，更重要的是要确保港澳的繁荣稳定，促进港澳与内地的融合发展。因此，粤港澳大湾区是实践“一国两制”的重要平台，也是建设“一带一路”的一个重要的支撑点。从这个角度来看，这是粤港澳大湾区和其他城市群规划最大的不同点。

同时，因为涉及到港澳，这个问题就非常重要，也会比较复杂。粤港澳三地，涉及两种制度、三个关税区、三种法律，如何在“一国两制”的框架下实现生产要素的跨境流动？如何跨越不同的制度、法律进行区域规划的协调？如何跨越不同的文化、标准，甚至在思维、方法及生活各个方面的差异？比如，今天的会议上深圳的朋友们穿着短袖，从香港来的朋友们都穿着西装，这就是差异性；再比如，我们过去想当然觉得香港科技不行，什么都没有，但上星期我专门去香港科技园调研，发现香港科技园已经开始出现很好的科技创新企业，这几年香港的科技创新有了明显的变化，这可能是思维的差异。总之，跨越不同法律、不同文化、不同认识方面的障碍和差异很重要。这个问题，如果解决好了就是优势，解决不好就是障碍。

当然，我们也应看到，跟国际著名的湾区相比，粤港澳湾区总体发展水平已经很不错，经济比较开放，基础设施以及外贸、外资都有很好的基础，还是比较有竞争力的。这也是国内其它湾区不能比拟的。

表 1 粤港澳大湾区与国际著名湾区比较

	面积 (km <sup>2</sup> )	人口 (万)	GDP (万亿美元)	人均 GDP (美元)	GDP 占 全国 比例 (%)	第一、二、 三产业比 例 (%)	全球金融 中心指数 (GFCI)	BCG 最创新 公司	福布斯 500 强 公司数
东京湾区	36800	4383	1.8	41070	41.07	0.27:17.46: 82.27	东京(5)	2	60
纽约湾区	17405	2020	1.4	69307	7.76	0:10.65: 89.35	纽约(2)	6	28
旧金山 湾区	17900	760	0.7585	99802	4.44	0.28:16.95: 82.76	旧金山 (6)	12	22
粤港澳 大湾区 (9+2)	56000	6672	1.36	20371	10.86	1.61:20.35: 78.04	香港(4) 深圳(22) 广州(37)	1	12

注：因各个湾区的定义和范围仍没有确切的说法，统计数据上会有差异

数据来源：Wind 资讯，GFCI 21，BCG，福布斯

表 2 2011-2015 年粤港澳大湾区实际利用 FDI 比较

年份	粤港澳大湾区 (9+2)		泛珠三角 (不含港澳)		京津冀地区	
	总量 (亿美元)	增速 (%)	总量 (亿美元)	增速 (%)	总量 (亿美元)	增速 (%)
2011	978.96	13.38	546.82	17.68	247.91	17.81
2012	784.56	-19.86	594.69	8.76	288.63	16.42
2013	805.74	2.70	647.71	8.92	318.00	10.18
2014	1321.58	64.02	706.59	9.09	342.77	7.79
2015	1847.54	39.80	723.77	2.43	403.14	17.71

有了好的基础，大家发展都比较好，就可能存在谁都不服谁的问题，这就是“龙头”之争。在这个区域，谁是龙头？是香港，是广州，还是深圳？“龙头”之争的存在可能会影响到区域之间的合

作与融合，这也是“十二五”提出建设世界级城市群的发展目标难以顺利实现的一个重要因素。在粤港澳大湾区的建设过程中，“龙头”之争可能仍然是一个需要面临的问题和障碍。

### 三、粤港澳大湾区的范围和空间形态

针对大湾区的范围和空间形态，最近有很多研究，也形成了一些不同的观点，我这里主要做一个简单的梳理，方便大家讨论。

第一种观点是“层级划分法”。由核心层、外围层、辐射层构成三个层级。其中，核心层就是“9+2”，再往外围扩展，把河源、汕尾拉进来，辐射层就是泛珠三角区域。

第二种观点是“轴线划分法”。划分为中轴、东轴、西轴三个轴线。中轴主要是香港、深圳、广州、东莞四市，东轴主要是惠州、河源、汕尾三市，西轴涉及澳门、珠海、中山、佛山、江门、肇庆等六市。

第三种观点是“核轴划分法”。划分为“两核两轴一带多中心”。“两核”主要是香港中环和深圳前海，强调深港以及金融核心。“两轴”是珠江西岸和东岸的两轴。“一带”是围绕珠江口20公里内的核心带。“多中心”涉及福田、罗湖、南沙、横琴、天河。这种划分方式主要体现了深港以及三个自贸区在其中的作用。

第四种观点是“核区湾划分法”。划分为“三核三区三湾”。“三核”主要讲的是深港、广佛和珠澳，三核延伸形成了“三区”，“三湾”主要是围绕湾区的15公里、30公里、50公里等空间，基本上是按照一个都市圈的划分进行的。

从上面不同的空间形态划分的方法来看，涉及的范围都相差不多，不同的是空间的功能和城市形态。由此引发了我对以下两个问题的思考：

第一，这个大湾区究竟是按照一个一个城市去规划，然后加在一起就叫“城市群”，还是按照有相互联系的都市群来规划？这涉及

到用什么思维、方法规划的问题，是按照行政区划的思维来规划，还是打破行政区划、按照大都市发展的规律去进行规划。国内在建设城市群的时候往往以行政区为主导，容易忽视都市群的“有机增长”。

第二，大湾区中谁是“龙头”，还是就不应该再去强调“龙头”？我认为，现在的城市空间形态都强调网络化、多中心。在互联网时代，区域网络都是多中心，争论谁是龙头、谁是中心没有太大的意义。当前，粤港澳大湾区规划最重要的是怎么打破行政阻隔和跨境分隔，让湾区内实现要素的自由流动、基础设施的互联互通，按照大都市群的发展规律，布局不同的城市功能和产业分工。

本文综合自中国(深圳)综合开发研究院常务副院长郭万达在深圳创新发展研究院和一国两制研究中心共同主办的深港合作圆桌会议第三次会议上的演讲内容。

《快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

- 读者群为各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。
- 主要内容为重大政策和重大现实经济问题分析研究，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。
- 注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。
- 稿件来源以综合开发研究院研究人员为主，同时也广泛欢迎社会各界专家学者积极参与投稿。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦 (518029)

网址：<http://www.cdi.org.cn> 传真：0755-82410997

电话：0755-82487878、82470960

联系人：程旭玲

电邮：[chengxl@cdi.org.cn](mailto:chengxl@cdi.org.cn)

责任编辑：廖令鹏

电邮：[llp@cdi.org.cn](mailto:llp@cdi.org.cn)

微信公众号：

综合开发研究院

