

粤港澳大湾区：一个全球城市区域的形成与发展

李立勋

2017年8月23日 广东省城市规划协会

导读：在广东省2017年度第一期注册城乡规划师继续教育培训班上，中山大学地理科学与规划学院教授李立勋讲授《粤港澳大湾区：一个全球城市区域的形成与发展》，分析了粤港澳大湾区的发展概念，说明粤港澳大湾区发展具有重要的政治经济意义，梳理了粤港澳大湾区发展格局演变的基本脉络，简要阐述了自己对于粤港澳大湾区发展规划的基本认识。

前言：最近有两个地区概念，或者说是两个规划概念非常火热，一个叫雄安新区，一个叫粤港澳大湾区。全国人民都在热切关注雄安，广东人民则高度关注大湾区。最热情的是媒体和市场主体（特别是券商、开发商），以及各种智库、各路专家。城乡规划界迟迟没有吭声，最后还是中规院挺身而出，总院讲雄安，深圳分院讲湾区。我谈一下自己关于粤港澳大湾区的了解、理解和认识，我正好是改革开放开始的那年来到广州，正好看到了大湾区的发展过程。

一、当前的关注热点

对于粤港澳大湾区，目前大家关注的主要是三个方面的事情：第一是“湾区”这个概念，或者说这个称谓；第二是“湾区”的机遇以及如何应对；第三是讨论“湾区”的格局，大家最喜欢讲谁是龙头，广州、香港、还是深圳？

（一）热点一：大湾区的概念

专家们从形态、区位、经济特征、国际连接、甚至 Feel 等维度，给出了许多或感性或理性的解读。专家认为：相比突出陆域的“X 三角”概念，湾区概念更具有国际感、前卫感、时代感。“湾区”比“地区”更开放、更突出海洋特征，未来可能会承担更多的国际化职能。当今世界，发展条件最好的、竞争力最强的城市群，都集中在沿海湾区，例如东京湾区、纽约湾区、旧金山湾区。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。

“湾区”概念非常火热，几乎所有滨海的地方都在说湾区了，一时间出现了很多湾区。“湾区”的概念有时甚至都有点被神话了，比如有些专家说一叫了湾区，就脱胎换骨，完全不同了。有位作者写道：从“地区”变成“湾区”，一字之差，内涵大有不同。他总结说“过去三角洲在内涵上更强调对内辐射、带动腹地发展，湾区更强调对外链接，抢占全球战略、产业链的制高点”。实际上，珠三角什么时候不是对外开放的典型代表啊？

（二）热点二：“大湾区”的机遇

媒体、专家、政府、企业，都在关注“大湾区有什么机会”？“我们在大湾区的角色”？“我们应该怎么办”？谈机会的多为企业，股市涌现一批“湾区”概念股，许多房地产项目迅速披上湾区的马甲，百度里查询“大湾区”，跳出来最多的是“大湾区优质旺铺”的广告。说角色的多为专家，“湾区”成为所有城市的发展机遇和定位基准，近期看到的规划文本，几乎无一例外地将粤港澳大湾区列为“发展背景”。百度和微信出现这样一种新句型：“粤港澳大湾区横空出世，XX市机遇何在？”，“从珠三角到粤港澳大湾区，XX市将如何作为”？

（三）热点三：“大湾区”的格局

网络上陆续出现一些关于大湾区发展格局的构思，有些是出于专业人士长期的研究积累，希望给地方政府建言献策，也有很多是来自民间人士，他们有敏锐的观察思考，也有指点江山、参与城市发展的激情。媒体最喜欢问、最喜欢讲的是“谁是大湾区的龙头（核心）”？成功挑起人们对于香港、广州、深圳“三城记”的浓浓兴趣。

感觉香港人很少讲这些事情，香港从政府到民间都很低调，香港特区政府梁振英先生说我们香港要发挥多元化和国际化的优势，做好“超级联络人”。广州也不怎么讲，可能广州觉得我向来就是中心阿。深圳的学者和研究机构则比较

热切，他们讨论得特别多。比如有人说：深港是粤港澳大湾区的 CBD，是引领粤港澳大湾区走向世界的领头羊（然后其实主要讲深圳），而广州则是泛珠三角的中心。

对此，我想说的是：其一，湾区的概念确实很时尚、很新颖，但是在粤港澳大湾区这个概念中，“湾区”这两个字是不是最核心、最主要、最实质的东西呢？其二，“粤港澳大湾区”整体上是什么、要干什么、有什么政策等等还没搞清楚，如何讲其中一个个个体的机会、角色、战略？

二、关键词是什么

其实，最完整的提法是“粤港澳大湾区城市群发展规划”，这里有好几个词：粤港澳、大湾区、城市群、发展规划，哪个才是最核心、最实质、最关键的呢？我认为核心是在一头一尾：“粤港澳”和“发展规划”。

（一）粤港澳

这是区域界定，但不只是简单的讲区域范围。

其一，这是一个特殊的区域。粤、港、澳三地地域相连，文化同源，其实一直是一个很密切联系的一个区域，但是它又是一个跨制度的区域（一国、两制、三个关税区），三地政治制度不同、法律体系不同、行政体系不同，这意味着粤港澳大湾区与京津冀、长三角是不同的区域类型、需要不同

的协调机制。

其二，改革开放 30 多年，这个区域发展的主要机制，是在全球化和中国改革开放背景下的“粤-港-澳”跨界合作，由此推进了珠三角的快速工业化、城市化和香港、澳门的经济转型，并由此建立了区域在全球和国家的角色。其未来发展的瓶颈或路径也在于此。

其三，这个区域，不光是中国的三大经济核心区之一、中国和世界联接的最主要的枢纽，更是在一国两制、祖国统一和港澳长期繁荣稳定这样一个历史使命中，承担特定的角色。实际上，李克强总理在政府报告当中，以及几个中央层面的文件讲到粤港澳大湾区时，都是在“港澳”的内容项下（一国两制和港澳的长期繁荣稳定），而不是放在区域发展、空间格局等部分。

所以，重要的不是“湾区”，而是“粤港澳”，粤港澳合作与共建才是问题的核心和实质。

（二）发展规划

关于这个区域，以前有许多的学术研究、政策制定，也有行动计划和实质性行动，珠三角、港澳各自的规划也往往将粤港澳合作视为重要的背景和导向，三地政府甚至还联合做过跨境的规划研究——《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》（2006 年）。但从来没有对于粤港澳区域整体的“发展规划”。规划，才是新的东西。对这样一个特殊的跨界区

域做政府的统一规划，这才是问题的实质意义所在！

大家都说，这是国家战略、国家级规划。规划是由总理宣布、国家发改委组织、国家级研究队伍具体编制。为什么？一是该区域的重要性：在国家经济发展和统一大业中的重要功能、重要地位，具有经济意义和政治意义；二是该区域的特殊性：跨体制的地区，只能在国家、中央的高度、层面来做规划；三是该规划的特殊性：规划的重点和难点，不在于“几圈几轴几带”这样的空间设计，在于制度设计、政策设计、机制设计，这些属于顶层设计的东西。

三、关于粤港澳大湾区

（一）区域界定：谁是粤港澳

粤港澳大湾区到底包括哪些区域？从字面上讲，粤当然是讲广东了，港澳就是香港和澳门。但实际上，我们讲到广东，往往是在讲“珠三角”，这次的粤港澳大湾区城市群规划，指的就是“珠三角 + 港澳”。珠三角源自自然地理的概念，流行的则是经济区域的概念。前后出现过珠三角经济开放区（1980年代）、珠三角经济区（1994年）、珠三角城市群（2004年）、珠三角地区（2008年）等称谓，并衍生出大珠三角、环珠三角、泛珠三角等概念。目前官方界定的“珠三角”范围，是2008年《珠三角地区改革发展规划纲要》明确的广佛肇、深莞惠、珠中江9市，加上香港、澳门，就

是现在的粤港澳大湾区。

（二）区域演变：粤港澳的前世今生

粤港澳区域演变大致分成三个时期：

1. 新中国成立以前

元代以前，珠江三角洲还处于开发之初，在封建自然经济条件下，是以广州单中心，放射形网络的，是珠江三角洲经济地理网络的萌芽到雏形阶段。

鸦片战争前，珠三角已跻进全国经济先进地区行列，为城市振兴和内外交流准备了较强大的物质基础。16 世纪以后，欧洲殖民者东来，澳门作为一个国际贸易港崛起，出现了广州、澳门双中心发展局面。

鸦片战争后，我国贸易中心从广州转移到上海，在一定程度上使广州腹地被分割，广州在全国的商贸和交通地位被动摇、削弱，但仍然是中心。但是澳门慢慢的地位引起了滑落，结束了其称雄数百年的东方巨港地位，并沦为香港的附庸。香港开始崛起，取代澳门地位成为贸易巨港，珠三角地理重点转移到穗港走廊上。

2. 新中国成立到改革开放前

在新的历史条件下，穗港各自发展为性质不同的经济中心，澳门经济开始有了转机，基本格局没有改变。但由于内地的闭关锁国政策和其它失误，三角洲各地理点轴长期处于封闭和分割状态，广州由过去商业、消费城市变为以重

工业为主的生产城市，而商业、外贸、饮食、服务业发展却受到抑制和缩减。珠三角经济发展不快，城镇化过程缓慢，城镇人口主要靠自然增长，在全国城镇体系中地位有所下降。而香港经济在此时获得高度发展，成为举世闻名的国际城市，贸易、航运、金融、旅游和工商业中心，亚洲“四小龙”之一。但基于两地制度、政策的差异，香港通过穗港走廊对三角洲辐射被限制在最低点，仅与广州和其它少数城市发生贸易关系，这种状况在改革开放前没有多大改变。

3. 改革开放以后

改革开放以后，发生了翻天覆地的变化，从生产、生活、空间三个方面来看：

生产方面：港资北上，三来一补，前店后厂；香港成为珠三角制造业全球供应链的管理中心、世界金融中心、贸易中心、航运中心；珠三角成为世界工厂。

生活方面：回归后香港民众的跨境消费、度假、定居、养老等经济和社会联系明显加强；与此同时，内地特别是珠三角居民赴港旅游大幅增加，跨境人员流动日益密切；香港—深圳边境的口岸成为全球最繁忙的口岸。

空间方面：穗-莞-深-港发展走廊的崛起，这是全世界都认可的，发展最快的，也是联系最为频繁的政治区域；形成珠三角城市集聚区、大都市带和巨型城市区域。

（三）粤港澳合作三阶段

1.0 时代：“前店后厂”式的加工贸易合作

1980 年代，深圳经济特区的建立开启了粤港澳“前店后厂”的工业合作与地域分工模式，由港澳提供技术和平台，利用流入广东的廉价劳动力等自然资源进行产品生产，最终产品借助港澳出口外销，粤港澳三地形成了全球生产网络中不可分割的加工贸易链条。

2.0 时代：CEPA / 更紧密经贸关系安排（2003.6-）

2003 年 CEPA 签订后，进入了以服务业为主的粤港合作时代，尤其在生产性服务业领域合作不断加强。广东与香港的贸易额从 2003 年的 592.56 亿美元增加至 2012 年的 5916.6 亿美元。2014 年粤港澳地区率先实现了区内服务贸易的自由化。

3.0 时代：“自贸区”政策下的战略性制度性合作（2015.4-）

2015 年 4 月广东自贸区的设立，正式启动了以高端服务业和服务贸易自由化为主导的粤港澳合作阶段。制度创新为粤港澳生产服务业和服务贸易提供更便利的条件，“一带一路”战略推进了粤港澳在跨境金融、航运物流、服务贸易等领域更深远的合作。

四、关于“大湾区发展规划”

（一）来龙去脉

如果一定要说最早提到大湾区的概念，我认为是黄枝连教授 2003 年提出的建立类似美国旧金山湾这样的“伶仃洋湾区”或“华南湾区”（South China Bay）。2009 年，《大珠三角城镇群协调发展规划研究》把“湾区发展计划”列为空间总体布局协调计划的一环。但这些都只能说是渊源，和现在的粤港澳大湾区还不完全是一回事。

正式的“粤港澳大湾区”概念的提出，应该是 2015 年 3 月，国家发改委、外交部和商务部联合发布《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》，要求“深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”。2015 年，国家“十三五”规划纲要提出，支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用，推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设。2016 年 3 月，《国务院关于深化泛珠三角区域合作的指导意见》（国发〔2016〕18 号）中明确，要充分发挥广州、深圳在管理创新、科技进步、产业升级、绿色发展等方面的辐射带动和示范作用，携手港澳共同打造粤港澳大湾区，建设世界级城市群。

（二）中央的部署

2017 年 3 月 5 日，李克强总理在《政府工作报告》提出“研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划”。具体内容主要包括：

要继续全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人

治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，确保“一国两制”在香港、澳门实践不动摇、不走样、不变形。全力支持香港、澳门特别行政区行政长官和政府依法施政，发展经济、改善民生、推进民主、促进和谐。

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。我们对香港、澳门保持长期繁荣稳定始终充满信心。

（三）地方的响应

1. 广东省的响应

广东省省长马兴瑞有一个正式的响应：一个是对于中央部署的理解，一个是对于粤港澳三地合作的期望，也是对于香港、以及澳门优势的认识，包括对于广东自己的发展，比如说我们水环境的改造，强调生态环境的问题。另外，广东省发改委主任何宁卡也提到粤港澳大湾区发展六个具体方面的谋划。

2. 香港的响应

香港特区行政长官梁振英表示香港特区政府高度重视粤港澳大湾区的规划建设。希望继续加强与广东密切合作，充分发挥高度国际化和经济结构多元化的优势，积极参与粤港澳世界级城市群规划建设，共同做好粤港澳大湾区发展这篇文章。梁振英提到香港的一个优势是高度国际化，香港是

很好的“超级联系人”，可联系国外及内地省市。

3. 澳门的响应

澳门特区政府行政长官表示澳门将积极参与和助力国家“一带一路”建设，并融入粤港澳大湾区城市群发展中去，努力将澳门与区域以至国家的发展有机结合起来，有利于澳门进一步推进经济适度多元和持续的发展。尤其是提到对于葡语系国家的连接上，强调面向葡语系国家的经贸关系，提到要促进中国与葡语国家商贸合作服务平台与“一带一路”的建设有机结合等等。

4. 各界的声音

规划界的范钟铭提出从变局中的全球经济、中国发展和领导人治国理政的新理念新思想新战略的视角，认识当下粤港澳大湾区城市群建设的战略意图的三个观察点，分别是：

“一带一路”，推动全球化包容性增长；“一国两制”，保持粤港澳长期繁荣；区域协同，创新城市群空间治理新模式。

经济学界的李宇嘉提出粤港澳大湾区是经济转型创新桥头堡，毛铁提出粤港澳大湾区为香港注入新动能，徐新长提出：精准发力打造粤港澳大湾区世界级城市群，需要抓好“一个核心”“两个突出”“三个协同”，秉持制度创新、双向开放、共享发展的理念，开拓大视野、打造大平台；

企业界的马化腾提交了《关于发挥协同创新优势，打造粤港澳世界级科技湾区的建议》，提出了五项建议。

（四）我的浅见

1. 基本认识

变化：全球环境、世界格局、国家战略都在变化；粤港澳区域整体以及三地各自在国家和全球的角色在变化；区域内部，粤港澳之间的关系也在变化；

视野：要在全球格局-国家使命-区域能力的框架下看粤港澳。以前：中国开始走向世界，粤港澳是开放的窗口、进出的门户、对接世界的枢纽；现在和未来：中国要引领世界发展，粤港澳要在国家的全球战略中寻找角色、勇于担当；

增量：主要不在于各自能做什么，也不在于相互之间的互补互利，而在于能否组织起来，争取、形成、创造新的东西（功能、机会、政策等）

顶层设计：我们相对熟悉、经常脱口而出的哪些空间概念，其实是下一个层次的事情。

2. 区域概念

政府的提法是建设“世界级城市群”，我偏好“全球城市地区（global city-region）”这个概念。

不管用哪个概念，我认为这个区域应该有三个核心的特质：一是高端要素和高端功能的大规模集聚；二是区域内部的高度一体化；三是国家的中心、国家与全球连接的枢纽。

3. 区域使命

粤港澳要在国家战略、全球格局中明确使命：

一是引领发展新高度。过去三十多年的发展，中国以速度和规模著称于世，珠三角是中国速度和中国规模的典型代表。面向未来，中国要提升在全球发展中的地位、能力、影响，需要从发展的规模、速度走向发展的品质、高度，粤港澳要成为引领这种转变的核心区域。

二是连接中国和世界。这是在漫长的历史发展中，粤港澳在全国的发展格局中始终担当的重要角色、特殊角色。历史上，是中国长盛不衰的国际贸易中心；1978年以来，成为对外开放的窗口。

三是引领改革与创新。珠三角是中国改革开放的先行者、并由此而成为举世瞩目的世界制造业基地。

4. 区域关系重构

一是全球区域关系重构：在全球价值链重构中的再定位、再连接。从世界工厂走向什么？王辑宪提出两个观点：一是“全球生产中心 + 全球消费中心”，二是 OPP，体现了谋变的思考方向。

二是粤港澳区域关系重建：这个区域发展的主要机制就是在全球化和中国改革开放背景下的“粤-港-澳”跨界关系合作，但近年来粤-港澳关系似乎有点松散（甚至渐行渐远）？未来发展的主要瓶颈或路径就在于粤港澳关系的重建。

三是珠三角内部关系重构：珠三角城市之间的物理连接

(比如交通)在不断提升,产业联系和生活联系也在加强(比如深圳对邻近地区的产业扩散和居住扩散),政策对接也在推进。但限购、限行?

5. 区域创新体系

创新发展已成为全球趋势和国家战略,粤港澳大湾区具备了成为全球科技创新中心的潜质。据媒体报道:珠三角九市研发经费支出占 GDP 比重达 2.7%,和美国、德国处于同一水平线。

科技创新离不开研发能力、科技金融、开放生态、现代制造业等创新资源要素的全方位支持,粤港澳大湾区恰好都具备较好的条件,建议争取国家支持,激发地方活力,打造全球区域创新中心和孕育中国硅谷的摇篮。

区域合作的关键在于打通资金、物流、人才等各个要素之间的连接通道,使各种要素流动更加便利,要实现粤港澳大湾区的深度融合,提升整体竞争力,需要通过深化改革、在体制机制上更多创新。

6. 区域空间重构

包括优化空间配置、解决空间瓶颈、提升空间品质、创新空间治理等等,这些算是城乡规划界的传统领域和强项,各位同仁将有广阔的创意空间。