

“一點兩地”戰略定位與粵港澳大灣區發展

張玉閣

〔提 要〕 粵港澳大灣區“一點兩地”戰略定位基於中國式現代化的時代背景,具有深刻內涵,充分體現了國家戰略。粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位具有獨特優勢和堅實基礎,應以制度型開放為抓手建設成為新發展格局戰略支點,以科技創新為核心建設成為高質量發展示範地,以提升居民福祉為目標建設成為中國式現代化引領地。同時,支持港澳融入國家發展大局,是落實“一點兩地”戰略定位、高質量建設粵港澳大灣區的重要方式和路徑。

〔關鍵詞〕 國家戰略 粵港澳大灣區 “一點兩地” 港澳融入國家發展大局

〔中圖分類號〕 F127 〔文獻標識碼〕 A 〔文章編號〕 0874 - 1824 (2025) 02 - 0026 - 12

引 言

2023 年 4 月,習近平在廣東考察時,賦予粵港澳大灣區“新發展格局的戰略支點、高質量發展的示範地、中國式現代化的引領地”^①(以下簡稱“一點兩地”)的戰略定位,標誌著粵港澳大灣區繼 2015 年上升為國家戰略、2017 年簽署框架協議並啟動規劃、2019 年開始實質性建設之後,進入發展新階段。^②“一點兩地”戰略定位一定意義上是對推進落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(規劃近期至 2022 年)的階段性總結與方向校準,即在充分肯定取得的成就的同時,基於以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興的戰略目標,對粵港澳大灣區未來 10 年乃至更長時間的發展提出了新定位,進行了新部署。深入系統研究“一點兩地”戰略定位的深刻涵義和內在邏輯,對推進粵港澳大灣區建設、更好服務國家戰略具有重要意義。

目前圍繞“一點兩地”戰略定位的研究主要有兩個方面。一是對提出背景、重要意義、具體內涵的研究。如朱偉認為,錯綜複雜的國際形勢要求粵港澳大灣區必須加快打造新發展格局的戰略支點,粵港澳大灣區具備打造高質量發展示範地的獨特優勢和地位,中國式現代化為粵港澳大灣區打造國際一流灣區明確了發展路徑。^③郭躍文、王天予認為,“一點兩地”戰略定位為粵港澳大灣區建設提供了根本遵循和目標指引。^④余斌則對“一點兩地”的內涵進行了分析解讀。^⑤二是專項研究、三大戰略定位各自與粵港澳大灣區關係的研究以及“一點兩地”戰略定位作為前提或背景的研究等。如新發展格局主要被視為粵港澳大灣區建設的外在環境,研究重點是新發展格局背景下構建產業體系、培育科創生態、對接“一帶一路”、發展數字貿易等具體問題。陳章喜從經濟整體、創新驅動、對外開放、生態綠色、經濟共享等五個方面對粵港澳大灣區高質量發展進行了分析,^⑥韓永

輝等圍繞粵港澳大灣區打造高質量發展典範,提出了發展目標和實現路徑,^⑦董小麟、王玲分析了粵港澳大灣區打造中國式現代化引領地的基礎、目標和抓手,^⑧程風雨分析了中國式現代化指引下粵港澳大灣區發展的路徑,^⑨賈善銘、覃成林基於“中國式現代化引領地”的戰略定位對中國特色灣區建設方式進行了研究,^⑩孫久文、殷賞分別對新發展格局下粵港澳大灣區高質量發展、建設中國式現代化引領地的重點任務進行了研究。^⑪值得一提的是蔡赤萌提出粵港澳大灣區應“構建內外循環規則雙向銜接的轉換機制”,^⑫一定程度上揭示了“新發展格局的戰略支點”的核心內涵。綜合上述研究成果,本文嘗試對“一點兩地”戰略定位進行整體性綜合性研究,重點分析“一點兩地”戰略定位提出的時代背景和深刻內涵,粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位的優勢和基礎、策略和重點,以及“一點兩地”戰略定位與港澳融入國家發展大局的關係等。

一、“一點兩地”戰略定位的時代背景和深刻內涵

在以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興時代背景下,“一點兩地”戰略定位是對粵港澳大灣區未來發展目標和定位的新闡述,既蘊含粵港澳大灣區現有五大定位^⑬的核心內容,也凸顯新時代新征程國家發展對粵港澳大灣區建設的新使命新要求,既一以貫之,又與時俱進。

(一)新發展格局、高質量發展、中國式現代化是落實國家戰略的核心環節

新發展格局的本質是改革開放,改革開放是決定中國前途命運的關鍵一招;高質量發展的關鍵是創新發展,需要全方位多層次的創新及發展新質生產力;中國式現代化是全新的人類文明形態,具有獨特的創新性和鮮明的人民性。中國式現代化是目標導向,引領構建新發展格局和實現高質量發展,新發展格局是空間拓展導向,以開放和市場為重點,高質量發展是內涵提升導向,以創新和產業為引領,二者共同構成中國式現代化的核心動力。構建新發展格局、實現高質量發展、推進中國式現代化是實現到本世紀中葉全面建成社會主義現代化強國目標的關鍵,是落實國家戰略的核心環節。其內在邏輯是:通過全面深化改革開放構建新發展格局,通過加快創新及發展新質生產力實現高質量發展,形成推進中國式現代化的合力,全面推進中華民族偉大復興。

第一,構建新發展格局的本質是新一輪改革開放。當前,“新冷戰”幽靈漂浮,意識形態對抗導致“選邊”、“站隊”,突出表現為中美博弈加劇,俄烏衝突、巴以衝突持續,不穩定不確定因素增加,多重因素形成疊加效應,全球政治格局深刻調整。與此同時,經濟全球化出現“逆全球化”浪潮,產業鏈區域化和周邊化,在岸外包、近岸外包、“友岸”外包盛行,產業鏈、供應鏈、創新鏈等的安全上升為主要關切,“本國第一”成為部分國家特別是發達國家的主流思潮,本土主義、民粹主義、保護主義導致全球多邊貿易更多轉向雙邊貿易。在此情勢下,必須把發展立足點放在國內,構建全國統一大市場,更多依靠國內市場實現經濟發展。同時也要充分認識到,構建新發展格局是更加開放的國內國際雙循環。要以國內大循環為主導,吸引全球要素資源,充分利用、密切對接國內國際兩個市場、兩種資源,促進內外需、進出口、引進外資和對外投資等的系統性協同發展。一方面,構建全國統一大市場實現國內大循環,必須進一步全面深化改革;一方面,充分利用人類文明成果實現發展,必須進一步推進高水平對外開放。適應世界潮流、實行對內改革對外開放,動態調整和完善改革開放的理念、政策和方法、舉措,使國家永遠保持生機和活力,是世界先進國家或地區發展的普遍性規律。因此,構建新發展格局是我國發展戰略的必然選擇。

第二,高質量發展的關鍵是創新發展。高質量發展“是創新成為第一動力、協調成為內生特點、綠色成為普遍形態、開放成為必由之路、共享成為根本目的的發展。”^⑭新一輪科技革命和產業

變革正在發生,以往科技革命的主要特點是單一技術的突破,新一輪科技革命則呈現顛覆性技術多點突破、多領域聯動、多技術融合以及發達國家和發展中國家共同參與的特點,科技不斷向“深空、深海、深地、深藍”拓進,從“線性增長”轉向“幾何級、指數級增長”,特別是人工智能和大數據技術的發展,一定程度上正在改變世界,“人工智能不是一個行業,更不是單一的產品。用戰略術語來說,它甚至不是一個‘領域’,它是科學研究、教育、製造、物流、運輸、國防、執法、政治、廣告、藝術、文化等眾多行業及人類生活各個方面的賦能者。”^⑮在此背景下,高質量發展的關鍵就是創新發展,其核心要義有兩個方面:一是全方位多層次創新。包括科技創新、產業創新、體制機制創新,通過創新提高質量和效益,通過創新推動質量、效率、動力等的變革,通過創新建設多領域多層次協同發展的現代化產業體系,通過創新構建市場機制有效、微觀主體有活力、宏觀調控有度的經濟體制。二是因地制宜發展新質生產力。創新發展必須大力發展新質生產力,加快擺脫傳統經濟增長方式、生產力發展路徑,加快培育形成具有高科技、高效能、高質量特徵,符合新發展理念的先進生產力質態,有效催生新產業、新模式、新動能,做好創新大文章,推動新質生產力加快發展。

第三,中國式現代化是全新的人類文明形態。現代化進程的普遍性特徵,體現為既是技術創新產業革命基礎上的物質文明進步,也是制度創新生產關係變革基礎上的社會變革。就共性而言,中國式現代化既需要科技創新驅動產業革命的支持,也需要制度創新驅動社會變革的支持。^⑯更為重要的是,中國式現代化展現了不同於西方現代化模式的新圖景,是一種“全新的人類文明形態”。中國式現代化所蘊含的世界觀、價值觀、歷史觀、文明觀、民主觀、生態觀及其偉大實踐,是對世界現代化理論和實踐的重大創新。^⑰作為全新的人類文明形態,中國式現代化突出表現在兩個方面:一是獨特的創新性。不同於其他國家或地區,中國式現代化是人口規模巨大、全體人民共同富裕、物質文明和精神文明相協調、人與自然和諧共生、走和平發展道路的現代化。比較而言,西方國家或地區一定程度上是人口規模較小、貧富差距較大、物質文明和精神文明失調、人與自然失諧、通過戰爭或不公平貿易推進的現代化。中國式現代化的本質要求,決定了中國式現代化有別於西方現代化,破除了“現代化=西方化”的迷思,提供了實現現代化的中國模式、中國道路和中國實踐。二是鮮明的人民性。以人民為中心是中國式現代化的出發點和落腳點,現代化道路最終能否走得通、行得穩,關鍵要看是否堅持以人民為中心,中國式現代化的目標是人民對美好生活的嚮往,是實現人自由而全面的發展,人民是中國式現代化的主體,是推進現代化最堅實的根基、最深厚的力量,中國式現代化堅持全體人民共同參與、共同建設、共同享有。^⑱

(二)“一點兩地”戰略定位是國家總體戰略在區域層面的具體體現

區域發展是國家發展的重要承載。粵港澳大灣區是重大國家戰略,承載著區域協調發展戰略、創新驅動發展戰略、對外開放戰略、“一帶一路”倡議、“一國兩制”實踐等諸多國家戰略功能。粵港澳大灣區“一點兩地”戰略定位充分體現了國家總體發展戰略的部署和要求。

第一,國家需要“新發展格局的戰略支點”,要求粵港澳大灣區必須做到“功能最強”。中國改革開放發軔於粵港澳大灣區。廣東珠三角地區是改革開放的排頭兵、先行地、實驗區,承擔著“殺出一條血路”的神聖使命。發展至今,廣東珠三角已經成為全國開放度最高、市場化程度最高、國際化水平最高的地區。在這一發展進程中,粵港澳合作不斷拓展和深化,港澳高度開放的自由港優勢和國際城市的商業網絡優勢助力廣東珠三角地區發展,廣東珠三角地區發展則對港澳加快經濟轉型升級、提升國際城市地位和綜合競爭力予以強有力支撐。在國家競爭主要體現為城市群/都市圈競爭的態勢下,粵港澳大灣區已經成為代表國家參與國際競爭的平台、抓手和先導。賦予粵港澳

大灣區“新發展格局的戰略支點”戰略定位,是總結過去、立足現在、展望未來的重大戰略選擇,具有深厚的歷史邏輯。要求粵港澳大灣區必須汲取近代中國閉關鎖國和列強侵略的慘痛教訓,牢記改革開放初期的“破局”作用和初心使命,在國家新一輪改革開放中繼續發揮難以替代的特殊作用。在這方面,粵港澳大灣區必須做到“功能最強”,要在“雙循環”新發展格局中具有統籌全局的戰略樞紐地位,發揮超強的輻射帶動引領功能,聯通內外,聯動發展。新一輪改革開放的重點是開拓發展空間,包括產業市場空間和要素資源空間、國際空間和國內空間、產品空間和服務空間、虛擬空間和數字空間、創新空間和制度空間等。建設成為“新發展格局的戰略支點”,粵港澳大灣區必須在開拓發展空間上發揮重要作用。

第二,國家需要“高質量發展的示範地”,要求粵港澳大灣區必須“做得最好”。國際競爭環境和國內發展趨勢的重大變化,對經濟發展模式和增長方式提出新要求,需要具有開放和競爭優勢的地區率先探索和突破。發展是必然的,關鍵是高質量。高質量發展是注重品質屬性的發展,是全面統籌經濟、政治、文化、社會、生態等各領域的協同發展。“高質量發展的示範地”戰略定位是對粵港澳大灣區“打造高質量發展的典範”原有目標要求的進一步完善和提升,粵港澳大灣區不僅自身要成為“典範”,更要成為其他地區的“示範”。粵港澳大灣區經濟基礎堅實,產業體系完備,創新要素豐富,具有“一國兩制”的獨特優勢,有基礎有條件率先探索高質量發展之路。建設成為“高質量發展的示範地”,要求粵港澳大灣區必須先行一步,“做得最好”,創造新方式,探索新路徑,形成新模式,為全國高質量發展提供榜樣和模板、典範和示範。

第三,國家需要“中國式現代化的引領地”,要求粵港澳大灣區必須“走在最前”。中國式現代化是中國模式、中國道路、中國實踐、中國經驗、中國方案的系統集成,是中國核心價值觀的集中體現。粵港澳大灣區是國家發展模式、發展道路的微觀顯示和全息影像,是展示中國形象、傳播中國品牌的重大平台,是講述中國故事、粵港澳大灣區故事、“一國兩制”故事、展現硬實力、彰顯軟實力的重要窗口。“中國式現代化的引領地”戰略定位,要求粵港澳大灣區必須準確把握和深刻領會國家戰略部署,充分發揮區域聯通國際、三地融合發展、文化包容互鑑的獨特優勢,在推進中國式現代化的理念與思維、方式與方法、策略與路徑、體制與機制等諸多方面積極探索,努力創新,率先突破,“走在最前”,著力頂層設計,大膽實踐創新。既結合粵港澳大灣區要素資源稟賦走出具有自身特色之路,又為全國提供可複製、可推廣、可借鑑的有益經驗。

二、粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位的優勢和基礎

經過 40 多年的改革開放,粵港澳大灣區珠三角九市經濟社會發展水平顯著提升,具備相當的經濟實力和綜合競爭力。香港和澳門實現了經濟轉型和社會發展,綜合競爭力和國際影響力不斷鞏固提升。隨著粵港澳三地產業合作和社會融合持續拓展和深化,粵港澳區域一體化協同發展水平不斷提高,粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位的優勢和基礎進一步強化。

(一) 粵港澳大灣區具有成為新發展格局戰略支點的獨特優勢

粵港澳大灣區建設成為新發展格局戰略支點具有天然條件和獨特優勢。一是硬件優勢。粵港澳大灣區在亞洲具有戰略地位,也是聯結歐洲、美洲、大洋洲等的樞紐。憑藉地理優勢,粵港澳大灣區形成了以香港、深圳、廣州為龍頭的超級港口群,班輪航線覆蓋國內及世界主要港口,2024 年上半年,深穗港三大港口在全球十大集裝箱港口榜單中,分別位居第 4、第 6 和第 10 名;粵港澳大灣區有香港、澳門、廣州、深圳、珠海五大國際機場,形成了通達國內外的機場群,4 小時內航程可以覆

蓋區域內主要商業城市,其中香港國際機場 2024 年客運量 5,310 萬人次,貨運量 490 萬噸,排名全球第一,航點約 180 個;區域對外交通發達,綜合交通體系完善,通訊和數據跨境往來密切。粵港澳大灣區工業體系完善,製造業門類齊全,服務業發達,科創活躍,新興產業和產業集群發展較快,產業鏈、供應鏈、創新鏈深度嵌入國際市場,貿易市場多元,外商投資聚集,開放型經濟特徵明顯。2024 年廣東進出口總值 9.11 萬億元人民幣,佔全國總值的 20.8%,多年穩居全國外貿第一大省。二是軟件優勢。突出體現為港澳特別是香港的自由港制度、普通法制度、發達的金融和專業服務以及國際高端人才集聚的優勢。港澳資本、人才、貨物、信息自由流動,貨幣系統獨立並可自由兌換。香港作出的判決在全球多個司法轄區內具有效力,是辦理業務合約、處理糾紛的理想地點。香港是僅次於紐約、倫敦的全球金融中心,具有完善的金融體系、專業的金融分工、透明化標準化的金融產品,先進的金融基礎設施、高度聚集的金融信息、較強的金融技術研發能力,是全球最大的人民幣離岸中心和內地企業境外融資中心。香港專業服務機構熟悉國際管理規則、西方管理制度,能夠為國內外企業提供不可或缺的服務。澳門同 120 多個國家和地區建立了穩定的經貿關係,是 190 多個國際組織和機構的成員,在促進中國與葡語國家經貿合作中發揮著重要作用。中央支持港澳打造國際高端人才集聚高地,將進一步提升港澳在國家創新發展戰略中的功能和地位。此外,珠三角九市營商環境持續優化和提升,高水平對外開放走在前列。

(二) 粵港澳大灣區具有成為高質量發展示範地的堅實基礎

無論是整體表現還是城市特色,粵港澳大灣區建設成為高質量發展示範地都具有堅實基礎和有利條件。從粵港澳大灣區整體看,2023 年,廣東擁有國家級高新技術企業 7.5 萬家,連續八年位居全國第一,主要分布在珠三角九市;粵港澳大灣區有 70 家企業位列胡潤研究院《2024 全球獨角獸榜》中,相當於印度(67 家)一個國家的數量;截至 2023 年底,粵港澳大灣區國家重點實驗室 50 個,國家工程技術研究中心 29 個,國家級孵化器 184 家、國家備案的眾創空間 272 家、國家級大學科技園 6 家;香港科學園、河套深港科技創新合作區、光明科學城、南沙科學城、松山湖科學城等,成為粵港澳大灣區綜合性國家科學中心建設的重要承載;粵港澳大灣區研發投入強度約 3.45%,大體相當於 2022 年德國(3.14%)、日本(3.26%)、美國(3.45%)水平;在 2024 年 QS 世界大學排名中,香港 5 所高校繼續位居世界大學百強之列;在 2024 年全球創新指數(GII)排名中,深圳—香港—廣州科技集群連續 6 年位居全球第二。這些均有利於粵港澳大灣區建設成為高質量發展的示範地。從粵港澳大灣區各城市看,四大中心城市都是高質量發展的先行者。其中香港和澳門是發達的後現代社會,經濟社會發展具有相當的質量,隨著香港著力建設國際創新科技中心和推進新型工業化、澳門加快推進經濟適度多元發展和琴澳一體化,港澳高質量發展的內涵和方式進一步豐富。廣州致力於高質量提升綜合城市功能,增強全球高端資源要素集聚配置能力,強化樞紐門戶功能;高質量發展現代服務業,著力服務業新業態新模式,提升服務業發展能級,完善現代金融服務體系;高質量建設現代化國際化營商環境,構建開放透明、規範高效的市場主體准入和退出機制,持續提升投資和建設便利度,打造全球企業投資首選地和最佳發展地。^⑨深圳高質量發展突出體現在四個方面:一是科技創新動能日益強勁。2023 年全社會 R&D 經費投入強度達到 6.46%,首次實現總量和強度居全國大中城市“雙第二”。二是產業核心競爭力顯著提升。2023 年高技術製造業和先進製造業增加值佔規上工業增加值的比重分別為 58.4% 和 66.8%。三是持續深入推進改革開放。以綜合改革試點為抓手,在重點領域和關鍵環節推出一批重大改革舉措。四是城市功能品質不斷提升。基礎設施和生態環境、公共服務和民生保障持續完善。此外,其他節點城市和橫琴、前海、南沙、河

套等粵港澳合作重大平台,均結合自身要素資源稟賦,積極探索高質量發展之路。

(三) 粵港澳大灣區具有成為中國式現代化引領地的發展空間

中國式現代化是全方位、廣領域、多層次的現代化,是經濟、政治、文化、社會、生態文明“五位一體”的現代化。粵港澳大灣區建設中國式現代化引領地的獨特價值,充分體現在“一國兩制”下異質性城市群、三個不同關稅區、三種法律制度、多元文化和國際要素構成等的區域特殊性。包括國際性和地域性、同一性和差異性、包容性和多元性、開放性和共享性等,這一特殊性決定了粵港澳大灣區成為中國式現代化引領地兼具對內功能和對外意義,集中體現為以人民為中心的發展思想建設“宜居宜業宜遊的優質生活圈”。根據《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,優質生活圈建設主要包括粵港澳高校合作辦學,建設國際教育示範區,粵港澳職業教育合作,基礎教育交流合作;建設粵港澳人才合作示範區,開展外籍創新人才創辦科技型企業享受國民待遇試點,建立國家級人力資源服務產業園,完善外籍高層次人才認定標準;塑造灣區人文精神,推動中外文化交流互鑑,創新人文交流方式,豐富文化交流內容,提高文化交流水平;建設粵港澳大灣區世界級旅遊目的地,支持香港成為國際城市旅遊樞紐,支持澳門建設世界旅遊休閒中心,支持珠三角城市建設國家全域旅遊示範區;完善區域公共就業服務體系,建設公共就業綜合服務平台,完善港澳居民在珠三角九市就業生活的政策措施;推動港澳在珠三角九市按規定以獨資、合資或合作等方式設置醫療機構,加強食品食用農產品安全合作;推進在粵港澳居民民生方面享有與內地居民同等待遇,深化社會治理合作等。共建宜居宜業宜遊的優質生活圈,是在保持制度差異性前提下尋求最大公約數,對內具有引領功能,對外具有互鑑意義。充分體現了“‘一國兩制’蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念”,這一價值理念“是中國的,也是世界的,值得共同守護。”^②

三、粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位的策略和重點

粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位,需要結合自身優勢和基礎,確定主導策略和建設重點。其中,推進制度型開放、加快科技創新、提升居民福祉是粵港澳大灣區實踐“一點兩地”戰略定位的抓手、核心和目標。應以主導策略統籌建設重點,推進落實“一點兩地”戰略定位。

(一) 以制度型開放為抓手建設新發展格局戰略支點

制度型開放的本質是制度優化和制度完善,亦即通過深層次結構性改革,重點在規則、規制、管理、標準等方面,形成與國際高標準規則接軌的制度體系。較之要素流動型開放,制度型開放具有廣泛性、系統性、內部性和規範性等特點。建設新發展格局戰略支點的重點,就是推進更大範圍、更寬領域、更深層次的制度型開放。

一是構建開放型“經濟鏈”。在產業領域,著力構建並持續完善以產業鏈、供應鏈、創新鏈、金融鏈、服務鏈為核心的開放型“經濟鏈”。提升產業鏈供應鏈國際化水平,加快“世界工廠”向“世界市場+世界工廠”轉變,在核心領域形成以粵港澳大灣區企業為主導的價值鏈,帶動上下游形成高效銜接、有序循環的產業鏈供應鏈網絡。在科技領域,著力完善區域創新體系和創新生態圈,推動科技要素跨境高效便捷流動,推進科技市場一體化,加快知識產權制度、科技人才、科研項目等與國際規則標準對接,深度融入全球創新網絡。在商貿領域,著力完善港澳與內地市場特別是金融市場互聯互通機制,拓展“深港通”、“債券通”、“基金通”、“理財通”、跨境人民幣貸款等功能,共同發展對接國際規則的綠色金融、金融科技等新興產業。充分利用重大合作平台,加快推進服務業開放,提升服務貿易標準化、跨境服務貿易便利化水平。

二是推進“差異化開放”。在區域經濟一體化背景下,借鑑 RCEP、CPTPP、DEPA 等國際經貿協議的規則規定,對不同行業領域、不同國家地區實施針對性的“差異化開放”。產業方面,充分發揮粵港澳大灣區作為我國唯一兼具“國內+境外”獨特區域、參與全球治理和國際合作重要載體的優勢,以產業率先開放加快開拓全球市場。標準方面,重點開展採用或對接國際標準方面的合作,對接國際工業產品執行標準和行業技術標準,提高採用國際或國外先進標準的門類和數量,推動粵港澳大灣區企業轉型升級,提升區域產業整體能級。貿易方面,以自貿區為依託開展制度型開放的集成創新,著力推進跨境服務貿易發展,在數字經濟、互聯網和電信、教育、醫療、文化等領域率先開放。市場規管方面,開展本外幣一體化試點,試行新興金融業態包容審慎監管,放寬境外金融機構准入門檻,創新跨境金融服務,擴大服務業開放,放寬專業人士執業資格管理等。

三是善用“負面清單”。樹立“負面清單”意識,強化“負面清單”思維,發揮“負面清單”效能,提升制度型開放的廣度、深度和強度。率先壓減負面清單,對標發達國家或地區限制較少的信息服務、金融、法律、醫療、文化等行業,對擬開放行業列出細分領域風險等級,在橫琴、前海、南沙、河套等區域先行開放風險等級較低的領域。率先探索協調跨境投資負面清單與跨境服務貿易負面清單,建立健全跨境服務貿易負面清單管理制度,健全技術貿易促進體系,加快實現服務類和非服務類投資以一張負面清單形式作出承諾。率先探索協調國際法層面負面清單與國內法層面負面清單,促進國內清單“普遍優惠”與國際清單“特殊優惠”合理分工。率先探索協調外資准入負面清單與國內市場准入負面清單,減少“玻璃門”和“彈簧門”。

(二)以科技創新為核心建設高質量發展示範地

高質量發展是新發展理念指導下的發展,是統籌兼顧創新、協調、綠色、開放、共享的發展。科技創新是高質量發展的決定因素,是粵港澳大灣區建設高質量發展示範地的核心所在。

一是建設國際科技創新中心和全球科技創新高地。統籌國際科技創新中心建設和綜合性國家科學中心建設,以“深圳—香港—廣州”創新集群為核心,以香港北部都會區、珠海橫琴、深圳前海、廣州南沙、深港河套以及深圳光明、東莞松山湖等平台為載體,共同打造世界一流科技創新高地。圍繞信息科技、生命科學、生物技術、新能源新材料等關鍵領域,共同規劃建設國家實驗室和國家重點實驗室、國家工程技術研究中心,爭取國家布局更多大科學裝置,推動在前沿科學領域和無人區取得重大突破和進展。制定全球一流人才目錄,建立關鍵核心技術攻關與基礎研究人才庫,制定實施人才專項行動計劃,探索實行吸引全球高端人才的“粵港澳大灣區技術移民計劃”,打造國際高端人才集聚高地。改革科研項目組織實施方式,完善基礎研究經費撥付和管理辦法,建立重大科技基礎設施建設運營多元投入機制,探索市場化國際化科研管理制度,創新科技創新體制。著力支持兼顧技術創新和產業化的新型研發機構,提升前沿領域的科技創新能力和科技成果轉化能力,發展新型研究型大學,統籌推進教育、科技、人才一體化發展。

二是打造世界級產業集群。持續推進“製造業當家”和新型工業化,以科技創新促進產業創新,布局發展戰略性新興產業和未來產業。以數字化、智能化、綠色化技術改造傳統產業,持續推動傳統產業轉型升級。著力發展世界級先進製造產業集群,推動產業鏈上下游、企業與科研機構等開展橫向與縱向的深度合作,加快提升產業核心競爭力。圍繞重點產業集群,制定珠三角九市協同、與港澳有機銜接的產業集群發展規劃,在頂層設計上推動產業協同發展,探索更加市場化的產業梯度轉移和融合共享的發展模式。構建集關鍵技術研發、生產製造和功能服務於一體的跨區域產業協同發展機制,加快產業鏈從中低端邁向高端,打造產業體系完備、核心技術自主可控的產業基地。

促進產業鏈上下游深度合作,促進產業鏈、供應鏈、創新鏈、金融鏈、人才鏈深度融合。支持城市間共同建立集成式產業集群政策支持體系,解決集群市場失靈、產業治理能力欠缺和產業人才流動不暢等問題,合力打造集群網絡協作生態。

三是推進綠色低碳可持續發展。以科技創新和技術應用推進綠色低碳可持續發展,重點在技術、產業和機制等方面著力創新突破。加快進行戰略布局,著力發展清潔能源(如氫能)等新能源技術和產品,深化產業結構調整;著力推進製造業服務化、數字化和智能化,推進數字經濟與實體經濟融合發展,促進生產的自動化、智能化、無人化(工業4.0)與能源技術和產品創新相結合;加快綠色低碳發展的體制機制創新,建立與國際標準對接的ESG(環境、社會及治理)投資標準,深化粵港澳綠色金融合作,推廣實施生態系統生產總值(GEP)機制,建立健全綠色低碳投融資體系,加大投融資支持力度,推動碳排放交易外匯試點等。

(三)以提升居民福祉為目標建設中國式現代化引領地

提升居民福祉集中體現了以人民為中心的發展思想,應重點在以下幾個方面發力。

一是打造區域協同發展典範。以港澳穗深四大中心城市為區域發展的核心引擎,發揮港深、廣佛、澳珠三大極點的引領帶動作用,以四個重大合作平台為載體,提升粵港澳大灣區整體實力、區域競爭力和全球影響力。與此同時,加快推進粵港澳大灣區內地城市一體化。加快廣州、深圳、珠江口西岸三大都市圈發展,帶動區域協同發展,打造環珠江口“黃金內灣”,帶動珠江口東西兩岸融合發展,提高粵港澳大灣區珠三角九市交通一體化、市場一體化、社會一體化、公共服務一體化和生態環境一體化水平。

二是打造公共服務有效供給典範。加快打造教育和人才高地、共建人文灣區、構築休閒灣區、塑造健康灣區,提高公共服務供給水平。在粵港澳層面,積極探索公共服務共商共建共管共享,珠三角九市應學習借鑑港澳相關公共服務的供給方式和管理模式,在為居住在本地的港澳居民提供公共服務的同時,創新和發展本地教育、醫療、社會保障等公共服務。以落實文化強國戰略整合文化資源,制定粵港澳大灣區文化建設方案,支持粵港澳大灣區文化企業參與國際競爭,提升文化“軟實力”,吸引國際資本進入,形成粵港澳三地文化創意產業聯動發展格局。在粵港澳大灣區珠三角九市層面,依託都市圈和城市群,著力探索解決大中小城市之間、城鄉之間、群體之間基本公共服務不均衡問題的有效路徑。持續推進都市圈內城區基本公共服務均等化,促進城區基礎教育、醫療衛生、公共文化體育等基本公共服務品質逐步趨同,提升基本公共服務質量、擴大覆蓋群體;逐步實現城市群/都市圈大中小城市、城鄉、不同群體之間基本公共服務品質趨於一致。

三是打造大灣區生態文明協同發展典範。以建設“美麗灣區”為目標,協同打造生態保護屏障,推動生態文明建設。提升水生態治理水平,共同推進環珠江口流域水資源保護、水生態修復和水污染防治,打造粵港澳濱海山水林田湖草生命共同體。建立大氣污染聯防聯治機制,探索共建區域生態環境監測管理系統,構建生態環境監測信息共享機制。共同探索綠色低碳新模式,支持企業境內外發行綠色債券,共同打造綠色低碳發展示範區,推動實體經濟綠色低碳轉型。

四、“一點兩地”戰略定位與支持港澳融入國家發展大局

一定意義上,港澳融入國家發展大局“內嵌”於粵港澳大灣區“一點兩地”戰略定位。港澳融入國家發展大局是“一點兩地”戰略定位的構成要素,支持港澳融入國家發展大局是高質量建設粵港澳大灣區的有效路徑和落實“一點兩地”戰略定位的重要支撐。2017年,中共十九大報告首次提出

“支持香港、澳門融入國家發展大局”。2018年，習近平指出，“香港、澳門融入國家發展大局，是‘一國兩制’的應有之義，是改革開放的時代要求，也是香港、澳門探索發展新方向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求。”^①2022年，中共二十大報告提出“推進粵港澳大灣區建設，支持香港、澳門更好融入國家發展大局，為實現中華民族偉大復興更好發揮作用。”有研究指出，粵港澳大灣區建設“其核心的政治使命是支持港澳融入國家發展大局”，^②“粵港澳大灣區建設是香港融入國家發展大局的重要抓手”，^③“新階段‘一國兩制’下香港融入國家發展大局是基於新要素系統、新區域關係、新發展動能、新發展理念的中國式現代化的最新地區實踐”，^④“融入國家發展大局，是澳門立足自身定位使命為中國式現代化建設貢獻澳門力量的有效路徑”。^⑤由此可見，港澳融入國家發展大局與“一點兩地”戰略定位內在關係密切。

（一）支持港澳融入國家發展大局是國家重大戰略舉措

支持港澳融入國家發展大局是國家戰略。一是實現中華民族偉大復興和推進中國式現代化的需要。從回歸之日起，港澳重新納入國家治理體系，同內地的聯繫越來越緊密，在國家發展戰略中的地位和功能不斷鞏固和提升，是中國式現代化建設的重要力量。二是充分發揮港澳在國家戰略中的獨特功能的需要。背靠祖國、聯通世界是港澳得天獨厚的顯著優勢，港澳自由港制度、普通法制度是國家重要且寶貴的稀缺資源，更好融入國家發展大局，將精準把握國家所需、港澳所能，實現共贏。三是促進港澳長期繁榮穩定的需要。更好融入國家發展大局是港澳充分利用區域要素資源，將中央和內地的支持政策有效進行本地轉化的前提和基礎，是港澳發展經濟、改善民生、破解經濟社會發展中的深層次矛盾和問題，實現自身更好發展的動力所在。四是豐富和發展“一國兩制”理論和實踐的需要。“一國兩制”是港澳融入國家發展大局的方針和原則，正確處理好“一國”和“兩制”關係是港澳更好融入國家發展大局的關鍵。

（二）深刻理解和精準把握港澳融入國家發展大局的深刻內涵

對於港澳融入國家發展大局，需要從國家戰略高度精準把握其概念定義，深刻理解其豐富內涵。既要著眼於國家發展大局，又要基於港澳及粵港澳大灣區整體發展。

一是以頂層設計為引領的戰略融入。首先是角色融入。港澳在引領高水平對外開放、對接國際高標準經貿規則、參與全球治理和高質量共建“一帶一路”、維護國家經濟安全等國家重大戰略中具有難以替代的作用，“香港成勢於國際化、騰飛於國際化，未來的發展命運也與國際化息息相關”，“香港永遠處於中西話語體系交融互信的最前沿，是擴大中國與國際共通性話語的重要力量”，^⑥澳門的角色定位也是國際化，要打造國家高水平對外開放重要的橋頭堡，在構建新發展格局中更好扮演橋樑角色。粵港澳大灣區應為港澳的國際化角色定位提供強有力支撐。其次是功能融入。港澳在國家戰略中的定位既有傳統功能，也有新功能。傳統功能如香港國際金融、航運、貿易中心和澳門“一中心一平台一基地”等需要持續鞏固提升，新功能如國際創新科技中心、國際高端人才集聚高地等需要培育壯大。港澳需要依託粵港澳大灣區，通過功能融入提升核心競爭力。第三是規劃融入。粵港澳大灣區是城市群/都市圈發展戰略，粵港澳應在區域經濟一體化框架下推進空間規劃、產業布局、城市功能等的協同、聯動、融合發展。第四是機制融入。因應構建全國統一大市場和全球經濟區域化發展趨勢，加快粵港澳規則銜接機制對接的深度和廣度，提高一體化發展水平。

二是以合作平台為依託的綜合融入。合作平台是港澳融入國家發展大局的重要依託。其中，橫琴粵澳深度合作區致力於琴澳一體化，“澳門+橫琴”將成為豐富“一國兩制”實踐的新示範、推動

粵港澳大灣區建設的新高地、實現國家高水平對外開放的新平台。前海深港現代服務業合作區著力推進與香港服務業規則銜接機制對接,與香港在科創服務、現代金融、貿易組合港、商貿會展等領域深度合作,率先推進現代服務業標準化試點。南沙致力於粵港澳全面合作,著力推進港式校區、港式社區、港式園區“三區”聯動,有機協同。河套深港科技創新合作區著力創新科研體制機制,推進創新要素跨境自由有序流動。其他特色合作平台,均以獨特的要素資源稟賦深化與港澳的合作。

三是以規則銜接機制對接為重點的深度融入。推進粵港澳規則銜接機制對接,就是對標國際高標準規則,打造制度型開放高地,是港澳的深度融入和三地的深度融合。近年來,粵港澳大灣區採取簽署政府行政協議、設立專門通道、單向認可港澳規則、促進技術應用等方式,加快推進規則機制深度對接。廣東省發布的三批 52 個規則銜接機制對接典型案例,涵蓋了要素跨境流動、營商環境、民生融合、重大平台建設等多個領域。展望未來,規則銜接機制對接仍是粵港澳大灣區建設的重中之重,有利於港澳強化在新發展格局中的聯通轉換功能,提升港澳服務國家戰略的能力。

四是以落實港澳居民同等待遇為核心的社會融入。相對於基礎設施“硬聯通”,規則機制“軟聯通”,落實港澳居民同等待遇的“心聯通”是更深入、更持久、更根本的融入。通過廣泛深入的社會融入,提升港澳居民的國家認同,促進港澳繁榮穩定。

(三)以“一點兩地”戰略定位支持港澳更好融入國家發展大局

支持港澳融入國家發展大局是個系統工程,要充分考慮歷史演進、制度差異、市場一體、社會融合、文化認同等各個方面,應著眼中華民族復興戰略全局和世界百年變局,基於繼續推進“一國兩制”實踐行穩致遠的戰略需要,正確認識港澳融入國家發展大局的重要意義,推進落實粵港澳大灣區“一點兩地”戰略定位,為港澳融入國家發展大局提供全方位多層次的支撐。

一是完善支持港澳融入國家發展大局的頂層設計。支持港澳深度對接國家發展戰略,特別是在構建新發展格局中更好扮演橋樑角色。支持香港鞏固國際金融中心、國際航運中心、國際貿易中心的優勢,提升核心競爭力 and 國際地位;支持香港集聚科技創新要素資源,打造國際高端人才集聚高地,加快建設國際創新科技中心和區域知識產權貿易中心;支持香港發揮普通法制度優勢,加快建設亞太區國際法律及解決爭議服務中心;支持香港發揮東西文化融合優勢,加快建設中外文化藝術交流中心。支持澳門“一中心一平台一基地”建設,支持澳門與橫琴一體化發展中醫藥大健康、現代金融、高新技術、會展商貿及文化體育等“四新”產業,支持澳門特區政府及時修訂、更新、升級、完善現有法律法規,加快經濟適度多元發展步伐。進一步完善港澳融入國家發展大局、港澳與內地優勢互補協同發展、港澳深度融入粵港澳大灣區的體制機制。

二是支持港澳鞏固提升全球經濟聯通功能。支持港澳充分利用國際化優勢,為國家開放發展營造良好的外部環境。全球經濟未來將逐步形成既有區隔又難以徹底脫鉤的兩大體系,港澳在兩大體系之間發揮著連接功能。應以“一點兩地”戰略定位加強港澳的全球經濟聯通功能,充分發揮港澳在維護國家金融開放安全、防控人民幣國際化風險、引領高層次對外開放、提升全球經濟治理話語權等方面獨特而重要的作用,在服務國家發展大局過程中實現港澳自身發展。利用港澳獨特的平台功能開展國際化運營,利用港澳優質服務業資源推動製造業服務化、產業數字化,引領產業結構轉型升級。支持港澳把握國家快速發展的機遇,鞏固提升既有優勢,進一步發揮作為國家引進外資、人才,吸收借鑑國際先進技術和管理經驗的窗口作用。

三是支持港澳在內地企業“走出去”方面更好發揮作用。健全港澳在國家對外開放中更好發揮作用機制,充分發揮港澳在國家對外開放戰略中的獨特作用。支持香港建設“一帶一路”首要融

資中心,打造國際化融資平台和服務“一帶一路”產業園區綜合金融服務平台;支持香港建設內地企業“走出去”綜合管控中心,提升內地企業海外融資的便利程度,協助內地企業完善風險保障機制;支持香港提升“引進來”、“走出去”綜合服務功能,吸引更多外國企業投資香港並拓展內地市場。支持澳門做強“中國—葡語國家金融服務平台”,擴大人民幣清算行業務,為葡語國家提供精準融資租賃服務,強化中葡基金總部功能,完善中葡合作發展基金運營機制;支持澳門辦好“中國—葡語國家經貿合作論壇”,精準聯繫內地與葡語及歐盟國家。

四是支持粵港澳大灣區持續推進規則銜接機制對接。持續推進重點區域的規則銜接機制對接,創新橫琴、前海、南沙、河套等粵港澳重大合作平台體制機制,打造更多更優合作平台,促進現代產業體系、科技創新體系、社會民生服務等的規則銜接機制對接,在推進粵港澳大灣區市場一體化建設上發揮先行先試作用。持續推進重點領域的規則銜接機制對接,在粵港澳大灣區內地城市持續優化港澳居民的稅收安排,探索由港澳機構按港澳標準興辦教育,採用港澳特別是香港的資質認證和標準體系等。以司法協同為重點加快推進民商事法律協同,促進粵港澳規則機制深對對接銜接。在特定區域、特定領域參照適用港澳與市場經濟運行密切相關的民商事法律制度,建立跨境仲裁裁決和民商事判決的簡易執执行程序,探索直接認可港澳司法機構判決的法律效力,制定有示範效應的類型化(如民事、商事及知識產權)規範文本等。

五是支持粵港澳大灣區落實港澳居民同等待遇。推進落實港澳居民同等待遇,促進粵港澳社會融合和文化認同。進一步落實港澳居民憑居住證依法享受與內地城市戶籍居民同等待遇,紮實推進、逐項落實港澳居民居住證制度所賦予的基本權利、公共服務和相關便利。優化港澳青年人才政策,高質量建設粵港澳青年創新創業基地,為在粵發展的港澳青年人才提供綜合保障。

結 語

如前所述,“一點兩地”戰略定位是粵港澳大灣區五大定位的升級版。粵港澳大灣區建設過程,一定程度上是落實“一點兩地”戰略定位的過程並取得顯著成效。粵港澳大灣區經濟社會發展步伐持續加快,富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群初步形成,參與國際循環特別是參與“一帶一路”倡議的深度和廣度持續推進,內地與港澳的合作與融合取得新進展新突破、宜居宜業宜遊的優質生活圈建設範圍不斷擴展、層次不斷加深。展望未來,在國家發展進入“十五五”時期和粵港澳大灣區建設開始提速發展的新階段,“一點兩地”戰略定位進一步明確了粵港澳大灣區的發展方向和目標任務。圍繞落實“一點兩地”戰略定位,粵港澳大灣區建設將以中國式現代化統籌構建新發展格局和推進高質量發展。隨著港澳融入國家發展大局進程加快,粵港澳大灣區作為新發展格局戰略支點的功能將進一步鞏固,作用將充分發揮;作為高質量發展示範地的建設步伐將進一步加快,示範效應將持續擴展;作為中國式現代化引領地的內涵將進一步深化和豐富,成為面向世界講述“中國故事”、“一國兩制故事”的重要平台。粵港澳大灣區建設將與全面建成社會主義現代化強國同頻共振,繼續走在前列。

①參見《習近平在廣東考察時強調 堅定不移全面深化改革擴大高水平對外開放 在推進中國式現代化建設中走在前列》,北京:《人民日報》,2023年4月14日。

②2015年發布的《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》,標誌著粵港澳大灣區上升為國家戰略。2017年簽署的《深化粵港澳合

作,推進大灣區建設框架協議》,標誌著粵港澳大灣區開始規劃。2019年印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,標誌著粵港澳大灣區進入實質性建設階段。

③朱偉:《準確把握“一點兩地”新定位 書寫粵港澳大灣區建設的新篇章》,北京:中國國家創新與發展戰略研究會,https://www.ciids.cn/list_148/3501.html。

④郭躍文、王天予:《以改革創新精神把粵港澳大灣區建成世界一流灣區》,北京:《光明日報》,2023年12月11日。

⑤余斌:《緊扣“一點兩地”戰略定位 深入推進粵港澳大灣區建設》,廣州:《廣東經濟》,2023年第9期。

⑥陳章喜:《高質量發展:粵港澳大灣區建設的目標方位》,澳門:《澳門理工學報》,2023年第2期。

⑦韓永輝等:《粵港澳大灣區打造高質量發展典範的實現路徑研究》,廣州:《城市觀察》,2023年第1期。

⑧董小麟、王玲:《粵港澳大灣區要努力打造中國式現代化引領地》,廣州:《新的動盪變革期全球共同發展論文集(中)》,2023年11月25日。

⑨程風雨:《中國式現代化指引下的粵港澳大灣區發展建設研究》,廣州:《特區經濟》,2024年第2期。

⑩賈善銘、覃成林:《中國特色灣區建設方式探索——粵港澳大灣區成為中國式現代化引領地的現實意蘊》,廣東深圳:《開放導報》,2023年第3期。

⑪孫久文、殷賞:《“雙循環”新發展格局下粵港澳大灣區高質量發展的戰略構想》,廣州:《廣東社會科學》,2022年第4期;孫久文、殷賞:《大灣區建設中國式現代化引領地的重點任務》,廣東深圳:《開放導報》,2023年第3期。

⑫蔡赤萌:《“雙循環”新格局下的粵港澳大灣區建設》,澳門:《澳門理工學報》,2022年第1期。

⑬《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出的五大定位是:充滿活力的世界級城市群、具有全球影響力的國際科技創新中心、“一帶一路”建設的重要支撐、內地與港澳深度合作示範區、宜居宜業宜遊的優質生活圈。

⑭《我國經濟已由高速增長階段轉向高質量發展階段》,《習近平談治國理政》第三卷,北京:外文出版社,

2020年6月,第238~239頁。

⑮亨利·基辛格等:《人工智能時代與人類未來》,北京:中信出版集團,2023年6月,第IV頁。

⑯劉偉:《加快構建新發展格局 紮實推動高質量發展》,北京:《教學與研究》,2023年第11期。

⑰習近平在學習貫徹黨的二十大精神研討班開班式上發表重要講話強調正確理解和大力推進中國式現代化。北京:《人民日報》,2023年2月8日。

⑱習近平:《必須堅持人民至上》,北京:《求是》,2024年第7期。

⑲參見王珺教授牽頭的課題組完成的《廣州高質量發展調研報告》(2023)。

⑳習近平:《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》,北京:《人民日報》,2024年12月21日。

㉑習近平:《會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時的講話》,北京:《人民日報》,2018年11月13日。

㉒楊愛平:《港澳融入國家發展大局的三重邏輯》,北京:《港澳研究》,2022年第3期。

㉓楊麗:《關於推進粵港澳大灣區建設、支持香港更好融入國家發展大局的思考和建議》,北京:《港澳研究》,2022年第1期。

㉔倪外:《香港融入國際發展大局的戰略與路徑選擇》,澳門:《澳門理工學報》,2025年第1期。

㉕蔡赤萌、董書慧:《澳門融入國家發展大局的實踐探索與經濟治理模式調整》,廣州:《廣東社會科學》,2024年第6期。

㉖劉宇濠:《香港應堅定不移走國際化道路》,北京:《港澳研究》,2023年第4期。

作者簡介:張玉閣,綜合開發研究院(中國·深圳)港澳及區域發展研究所所長。深圳 518029

[責任編輯 劉澤生]