

# 珠三角城市群的经济增长模式及演化特征研究 ——暨对“粤港澳大湾区”规划的思考

Economic Growth and Evolution in the Pearl River Delta: Thinking on the Development Plan for the Greater Bay Area

吴梦笛 WU Mengdi

**摘要** 21世纪以来,珠三角与港澳之间的“前店后厂”合作模式逐渐淡出,珠三角以往基于廉价土地、劳动力和大规模资本投入的要素推动型经济增长模式也发生巨大变化。从供给侧角度切入,比较分析珠三角及内部各城市的经济增长模式及演化特征,进而结合“粤港澳大湾区”战略,讨论新时代的珠三角城市群空间发展问题。提出珠三角依赖劳动力、土地和资本要素投入的发展路径已经难以为继;在国内外发展和竞争态势快速变化的今天,以及在粤港澳大湾区建设的背景下,珠三角应当正视自身经济发展模式存在的问题,主动谋求经济转型发展,以新的驱动力来推进区域分工合作及空间发展。

**Abstract** Since the 21st century, the economic collaboration model “Front Shop, Back Factory” between the Pearl River Delta and Hong Kong/Macao has faded out. The economic growth model in the Pearl River Delta, which mainly based on cheap land, labor, and large-scale capital investment, has also undergone tremendous challenges. This article is going to discuss economic growth and evolution in the Pearl River Delta. As response to the Outline Development Plan for the Greater Bay Area, this article also pays attention on the whole region’s spatial development. The implication is that the Pearl River Delta today is facing with structural problems of economic growth. It is required to find out a way for economic transformation, as well as a new driving force to promote regional cooperation and development.

**关键词** 经济增长模式 | 珠三角城市群 | 粤港澳大湾区 | 空间发展

**Keywords** Economic growth | Pearl River Delta | Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area | Spatial development

文章编号 1673-8985 (2019) 02-0027-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190205

## 作者简介

吴梦笛  
香港大学建筑学院  
研究助理,硕士

## 0 引言

2019年2月,党中央、国务院正式发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称“《大湾区纲要》”),将珠三角9市和港澳地区共同纳入“湾区”这一空间发展框架。这是继2018年8月粤港澳大湾区建设领导小组成立后的又一重要事件,不仅对大湾区的战略定位、发展目标、空间布局等方面作出全面规划,更重要的是明确了珠三角与港澳地区今后的合作发展方向。回顾珠三角与港澳地区源远流长的合作历史,可发现自改革开放以来,珠三角与港澳地区

通过建立密切的经贸联系,逐渐形成“前店后厂”的区域合作模式。所谓“前店后厂”,便是将珠三角作为港澳地区的直接经济腹地,发展中低端制造业为主的出口导向型经济。这一合作模式的成功主要得益于珠三角大量投入的廉价土地、劳动力等生产要素,以及来自港澳地区的大量外商直接投资。进入21世纪以来,由于珠三角多数城市过于依赖这种要素投入型的增长模式,没有及时推进转型发展和实现产业结构升级,珠三角的出口导向型经济有所下滑;尤其是2008年的金融危机,使珠三角与

港澳地区原有的经济合作模式受到严重冲击。

《大湾区纲要》是国家层面为了应对当前粤港澳合作所面临的众多机遇和挑战而提出的纲领性文件,指出粤港澳合作应当更加深入广泛,并强调“区域内生发展动力进一步提升”,“形成以创新为主要支撑的经济体系和发展模式”<sup>①</sup>。如上文所说,珠三角乃至粤港澳已经到了谋求改变的关键时刻,提升内生发展动力,摆脱低水平的“世界工厂”名号,既与当前供给侧结构性改革的要求相契合,也与我国经济进入“新常态”阶段的发展背景相呼应。在此背景下,本文对21世纪以来珠三角经济增长模式的演变和特征展开研究,以为粤港澳未来的合作发展提供决策支撑。在强调供给侧结构性改革的新时期,本文对经济增长模式的研究将专注于“供给侧”角度,综合考虑要素投入和要素生产效率两个方面对经济增长的影响。

## 1 珠三角城市群经济增长的历程分析

经济增长的途径通常可以通过两种方式来实现:一是各类要素的投入,二是要素生产效率的提高<sup>[1]</sup>。单纯注重各类要素的投入,将导致粗放式经济增长模式的形成;相反,高效率和高质量的经济增长模式需要长期的要素生产效率的提高。以往,珠三角的经济增长模式以要素投入为主导,现如今随着土地和劳动力成本提高,国内外资本市场变换,以及技术进步和新时期创新经济等<sup>[2-3]</sup>,使得要素投入的背景和条件均发生不可逆转的改变,其在“倒逼”珠三角推进产业升级和经济转型的同时,也导致“前店后厂”合作模式的瓦解。于是珠三角势必积极谋求与港澳之间更深层次的合作,以实现整个区域的分工调整和经济重组。回顾21世纪以来珠三角的区域发展和政策演进历程,大致可以划分为3个阶段(图1-图3)。

第一阶段(2000—2005年):经济增速有所减缓。该阶段珠三角的经济总量、外资与外贸规模<sup>②</sup>的增速均经历了先大幅上升、后平缓下降的过程,并于2003年达到顶峰。在中国加入WTO的影响下,内地分别于2003年和2004年与港澳地区签订关于建立更紧密经贸关系的

协议(CEPA),开启了新一轮的经贸合作。与此同时,广东省也提出针对泛珠三角地区的规划和政策,希冀进一步提升珠三角在区域发展中的地位。

第二阶段(2005—2010年):经济增长面临转型。该阶段珠三角地区的经济总量、外资与外贸规模的增速均经历先平缓上升、后大幅下降的过程。2008年的全球金融危机使珠三角的出口导向型经济受到重创,随着大量低端制造业企业被淘汰,珠三角地区开始真正面临严峻的挑战,转型已刻不容缓。在跨区域合作方面,广东省也提出新的方案并分别于2010年和2011年促成粤港合作框架协议和粤澳合作框架协议的签署。

第三阶段(2010年至今):经济转型迎来新契机。该阶段珠三角地区的外资规模基本维持稳定,但经济总量与外贸规模增速均有所下降。2008年国际金融危机后,中央政府曾出台经济刺激计划;2012年党的十八大以后则更为重视供给侧结构性改革,并提出“一带一路”倡议、“粤港澳大湾区”建设等发展策略。在此背景下,珠三角的产业升级和经济转型发展加速;广东省3个自由贸易试验区相继挂牌成立,粤港澳合作也进入新阶段。

## 2 珠三角城市群经济增长模式及演化特征

### 2.1 研究方法概述

本研究运用柯布-道格拉斯生产函数(Cobb-Douglas Production Function)开展经济增长分析。柯布-道格拉斯生产函数是经济学中广泛应用的一种生产函数,可用于探讨一定技术条件下经济投入和产出之间的计量关系。一般形式的柯布-道格拉斯生产函数将劳动力、资本要素和生产技术水平列为决定经济增长的主要因素,其中生产技术水平代表广义的技术进步,也可称为全要素生产率(Total Factor Productivity, TFP),会受到经营管理水平、劳动力素质、引进先进技术等条件的综合影响。考虑到珠三角地区的经济发展特点,本文参考李明月等及丰雷等的研究<sup>[4-5]</sup>,在生产函数一般形式

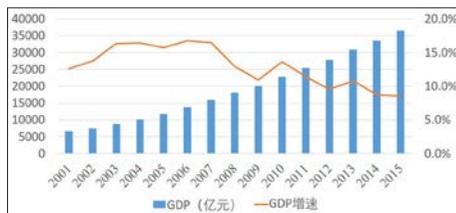


图1 珠三角地区历年GDP及增速 (2001—2015年)

资料来源:笔者根据历年《广东省统计年鉴》计算所得。



图2 珠三角地区历年实际利用外资及增速 (2001—2015年)

资料来源:笔者根据历年《广东省统计年鉴》计算所得。

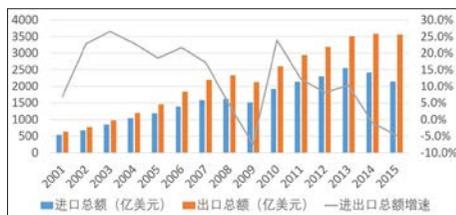


图3 珠三角地区历年进出口总额及增速 (2001—2015年)

资料来源:笔者根据历年《广东省统计年鉴》计算所得。

的基础上假设劳动力、资本、土地要素和全要素生产率为决定经济增长的主要因素(表1),并在函数两边同时取自然对数,可得:

$$\ln Y_t = \ln A_t + \alpha \ln L_t + \beta \ln K_t + \gamma \ln S_t + u \quad (1)$$

$$(A \neq 0, \alpha > 0, \beta > 0, \gamma > 0)$$

式(1)中 $t$ 为时间变量; $Y$ 为经济产出量; $A$ 为常数,代表全要素生产率; $L$ 为劳动力要素投入量; $K$ 为资本要素投入量; $S$ 为土地要素投入量; $\alpha$ 、 $\beta$ 和 $\gamma$ 分别代表劳动力、资本和土地要素的产出弹性系数; $u$ 为常数,代表误差变量。全要素生产率可根据索洛余值法(Solow Residual)计算获得,即全要素生产率等于经济增长率减去劳动力、资本和土地要素增长率之后的余值,其表达式为:

$$\Delta A_t = \Delta Y_t - \alpha \Delta L_t - \beta \Delta K_t - \gamma \Delta S_t \quad (2)$$

式(2)中 $t$ 表示时期; $i$ 表示珠三角地区及各城市; $\Delta A$ 表示全要素生产率; $\Delta Y$ 表示经济增长率; $\Delta L$ 、 $\Delta K$ 和 $\Delta S$ 分别是劳动力、资本和土地

注释 ① 摘自《粤港澳大湾区发展规划纲要》。

② 为了比较历年实际增长率的变化情况,3项数据均以2015年为基准价格。

要素的增长率;  $\alpha$ 、 $\beta$  和  $\gamma$  分别是劳动力、资本和土地要素的产出弹性系数。

## 2.2 计量分析结果

基于式 (1) 建立经济产出与投入的多元线性回归模型,对2000—2015年珠三角及各城市的投入和产出数据进行回归分析,由此获得  $\alpha$ 、 $\beta$  和  $\gamma$ ,即劳动力、资本和土地要素的产出弹性系数。依据回归结果,可知2001—2015年间的劳动力、资本和土地要素投入与经济产出均有正相关关系。所得回归方程为  $Y=0.357L+0.597K+0.106S+3.091$ , 方程R方为0.981,显著性水平Sig值小于0.05,各变量的VIF值小于10.00,说明方程拟合效果较好,即15年间对珠三角经济增长的影响最大的要素是资本要素,其次是劳动力要素、土地要素。再将劳动力、资本和土地要素的产出弹性系数调整为0.35、0.55和0.10,利用式 (2) 分别计算2000—2005年、2005—2010年、2010—2015年3个时间段的全要素生产率,可得出对珠三角城市群及各个城市的经济增长决定因素的计量分析 (表2)。

在上述计量分析基础上,下文将进一步研判珠三角城市群及各个城市的经济增长模式和演化特征。

## 2.3 珠三角城市群: 趋于形成以资本投入为主导的经济增长模式

表1 生产函数产出和投入指标及变量<sup>③</sup>

	指标	变量	单位
产出	经济产出指标	$Y_t$	二、三产业增加值 亿元
	劳动力要素指标	$L_t$	二、三产业从业人员数量 万人
投入	资本要素指标	$K_t$	固定资产存量 亿元
	土地要素指标	$S_t$	城市建成区面积 km <sup>2</sup>

资料来源:笔者自制。

2000—2005年间,珠三角地区的资本贡献率高达50.3%,劳动力和土地贡献率分别达到24.1%和14.9%,但全要素生产率仅为10.6% (图4),说明该时期仍处于粗放发展阶段;地方政府着力于通过各类优惠政策来招商引资和兴建各类项目,极大地促成了以资源类要素推动为主导的经济增长。数据还显示,该时期人均二、三产业产值增长缓慢,地均二、三产业产值不增反减;这从一个侧面佐证了全社会的综合技术水平不高,货币和人力资本的大量投入、开发区和工业园区的大规模拓建实现的仍是经济“量增”而非“质升”。

2005—2010年间,伴随着人口红利和土地资源的减少,劳动力和土地要素的贡献率明显降低;资本要素的贡献率则有所增长,达到了58.8%。这一时期珠三角的经济增长模式发生了重要转变,不仅是资本贡献率的增长,全要素生产率也从原来的10.6%提升至23.6%,意味着全社会综合技术水平明显提高。事实上,2005年以来珠三角的人均和地均二、三产业产值的增

长速度也都开始提升 (图5)。可以说,随着一系列产业升级和产业结构调整政策的落实,综合技术水平提升所带来的优势开始在珠三角显现。

2010—2015年间,土地贡献率相对持平,劳动力贡献率继续下降;不同的是,资本贡献率继续增长至78.6%,达到15年来的最高值,可见珠三角经济增长对资本要素投入的倚重。这一时期,珠三角人均和地均二、三产业产值仍在持续增长,全要素生产率却有所下降,可见珠三角经济增长模式在转型过程中的“波动”。但需要说明的是,这里测算得出的全要素生产率下降并不能简单地归因于技术退步,由于本文采用索洛余值法测算全要素生产率,具体数值很大程度上会受到其他要素增长率的影响。具体而言,这种相对值比较能够说明的是:(1) 珠三角地区的经济增长模式已经从劳动力、资本和土地多要素推动型转为明显的资本投入型,经济增长对资本要素投入的依赖程度有所增高;(2) 随着人口红利和土地资源的紧缩,全社会的综合技术水平没有在短期内形成爆发式发展,这

表2 2000—2015年珠三角及各城市的经济增长决定因素的计量分析结果 (单位:%)<sup>④</sup>

区域/城市	2000—2005年				2005—2010年				2010—2015年			
	劳动力	资本	土地	TFP	劳动力	资本	土地	TFP	劳动力	资本	土地	TFP
珠三角	24.1	50.3	14.9	10.6	14.5	58.8	3.5	23.3	7.5	78.6	3.5	10.4
广州	10.2	44.3	8.2	37.4	20.3	41.1	3.9	34.7	3.6	66.4	5.3	24.6
深圳	28.9	48.2	24.0	-1.1	11.1	42.3	2.3	44.4	18.7	48.3	1.7	31.3
珠海	11.1	37.9	9.1	42.0	7.1	71.4	2.6	18.8	4.5	104.7	0.0	-9.2
佛山	34.2	55.5	22.1	-11.8	4.6	68.5	-1.5	28.4	12.6	97.0	0.9	-10.5
惠州	15.2	85.2	13.3	-13.7	10.9	86.5	11.4	-8.7	10.6	86.6	1.8	1.0
东莞	63.0	60.8	17.2	-41.0	27.7	106.6	3.4	-37.7	4.2	82.2	3.3	10.4
中山	21.0	63.2	2.7	13.2	8.7	58.3	14.2	18.8	-0.9	68.4	9.6	22.9
江门	4.0	66.9	23.7	5.3	14.0	78.4	3.9	3.7	-1.3	121.6	3.3	-23.6
肇庆	-0.4	66.9	8.6	24.9	7.9	83.0	4.6	4.5	-12.6	103.7	7.2	1.7

资料来源:笔者根据历年《广东省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》等计算所得。

注释 ③ 综合考虑叶裕民、丰雷等学者在运用柯布-道格拉斯生产函数和索洛余值法时选取的指标<sup>[5-6]</sup>,研究采用二、三产业增加值作为经济产出指标,二、三产业从业人员数量作为劳动力要素指标,固定资产存量作为资本要素指标,城市建成区面积作为土地要素指标。其中,二、三产业增加值和固定资产存量按照2000年价格进行统一;由于地级市层面缺乏固定资产投资价格指数,固定资产总额的实际值是以二、三产业增加值的名义值和实际值的比值计算获得的,固定资产存量则是在历年固定资产总额的基础上通过永续盘存法 (考虑年折旧率为5%,项目平均建设周期为3年) 计算而来。经济产出、劳动力和资本投入数据均来源于历年《广东省统计年鉴》,土地投入数据来源于历年《中国城市建设统计年鉴》,由于部分数据与各城市统计年鉴有较大出入,研究对这些数据进行了一定的筛选和调整,并对数据统一进行了标准化处理。

④ 计量分析结果反映了劳动力、资本、土地要素和全要素生产率 (TFP) 对经济增长的贡献率,4项因素相加之和为100%。

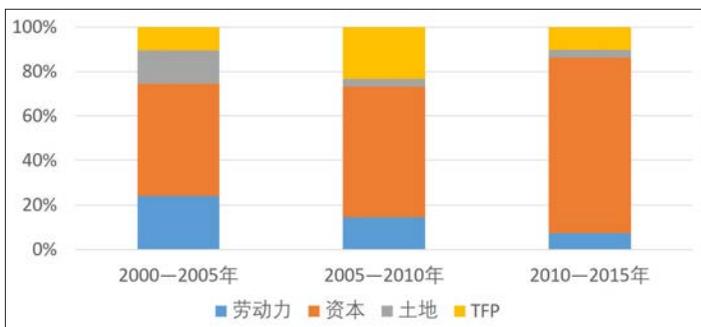


图4 珠三角地区不断演化的经济增长模式

资料来源:笔者根据历年《广东省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》等计算所得。



图5 珠三角地区历年城市建成区面积、人均和地均二、三产业产值(2001—2015年)

资料来源:笔者根据历年《广东省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》等计算所得。

也从一个侧面说明了提高要素生产效率并非短期内就可以实现;(3) 这一时期就珠三角地区整体而言,综合技术水平的优势没有彰显,但珠三角各城市之间的差异开始显现,尤其是深圳的科技型产业快速崛起。

## 2.4 珠三角各城市:各城市之间的经济增长模式呈现出分化趋向

2000—2005年间(图6),珠三角各城市的经济增长模式可大致划分为以下几类。首先,仅广州、珠海、中山和肇庆的全要素生产率为正值,且土地要素的贡献率较低,说明经济增长模式较佳。其次,东莞、佛山和深圳这一类制造业快速发展的城市,经济增长模式上具有明显的多要素推动特征,劳动力、土地和资本要素贡献率之和均超过100%。最后,惠州和江门等珠三角外围城市,其经济增长驱动以资本投入为主,资本贡献率高于60%。

2005—2010年间(图7),多数城市的全要素生产率有所增长,综合技术水平提升对经济增长的贡献开始凸显,城市之间全要素生产率的差距也大幅减少。其中全要素生产率增长最为明显的是深圳和佛山,较上一阶段增长40%;相比之下,其他城市的增长速度相对缓慢。事实上,多数城市在这一时期加重了对资本投入的依赖,比如东莞、惠州、肇庆和江门等城市的资本贡献率均高达80%以上,可谓转向了以资本投入为主导的经济增长模式。

2010—2015年间(图8),资本投入对经济增长的贡献持续提升,比如珠海、佛山、江门和

表3 珠三角各城市经济增长模式的演化过程

时间	广州	深圳	珠海	佛山	惠州	东莞	中山	江门	肇庆
2000—2005年	资本全要素	资本劳动力土地	资本全要素	资本劳动力土地	资本	劳动力资本	资本劳动力	资本土地	资本全要素
2005—2010年	资本全要素	全要素资本	资本全要素	资本全要素	资本	资本劳动力	资本全要素	资本	资本
2010—2015年	资本全要素	资本全要素	资本	资本	资本	资本全要素	资本全要素	资本	资本

资料来源:笔者自制。

肇庆的资本贡献率已接近或超过100%。这一时期,珠三角城市可按照经济增长模式重新划分为3类,第一类包括深圳和广州,全要素生产率较高,具有较高效率和较高质量的经济增长。第二类包括中山和东莞,经济增长模式亦较佳,但全要素生产率略低于深圳和广州。第三类包括珠海、佛山、惠州、江门和肇庆,经济增长模式为明显的资本投入型,表现出经济增长对资本要素的高度依赖性特征。

从各城市经济增长模式的演变过程来看,广州和中山的全要素生产率一直处于较高水平,经济增长模式不断优化。此外,深圳的表现最为抢眼,已经改变了早期依赖传统要素的发展模式,并反超广州和中山成为全要素生产率最高的城市,呈现出良好的转型效果;同样发生较大转变的城市还有东莞,全要素生产率从初始阶段的负值逐渐转为正值,可以说东莞的全社会综合技术水平已发生蜕变。相比之下,珠海原本的经济增长模式并不落后,但随后越来越倾向于“资本依赖”,总体而言并没有把握住经济转型的机会;至于佛山,其全要素生产率曾达

到过较高水平,但最终在“资本依赖”的影响下也不再显现(表3)。

珠三角各城市在经济增长模式上的演变特征,一方面反映了不同城市由于自身条件或路径选择而形成的发展分化,另一方面则体现了城市群内部发展的不均衡性。这种不均衡与发展质量不高相联系,这一状况如长期得不到正视和改善,将对区域整体实现党的十九大提出的“高质量发展”和“创新发展”的目标带来严峻的挑战。

## 3 “大湾区”战略下的珠三角城市群发展思路探讨

目前已有粤港澳大湾区的研究,多集中于概念界定、功能定位、内部区域关系和发展策略等定性描述<sup>[7]</sup>,强调大湾区各城市在体制制度、协调机制、交流成本等方面的障碍<sup>[8-9]</sup>,较为忽略城市群一区域自身经济发展的结构性问题——亦即城市群发展模式和模式转变问题。前文对珠三角城市群的经济增长模式及其演化特征的研究,可谓粤港澳大湾区发展战略研究的基础性

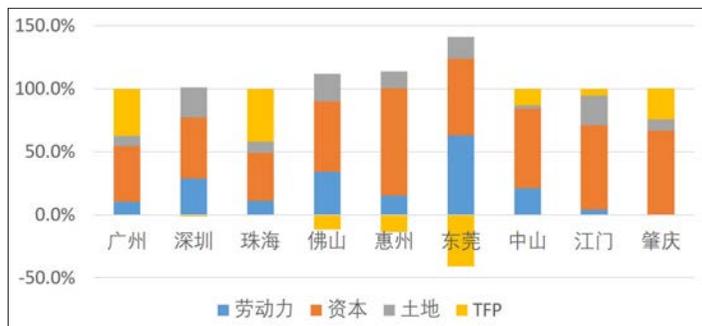


图6 珠三角各城市的经济增长模式分析（2000—2005年）  
资料来源：笔者根据历年《广东省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》等计算所得。

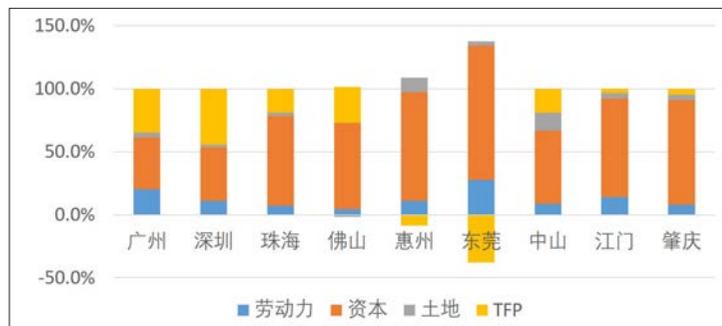


图7 珠三角各城市的经济增长模式分析（2005—2010年）  
资料来源：笔者根据历年《广东省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》等计算所得。

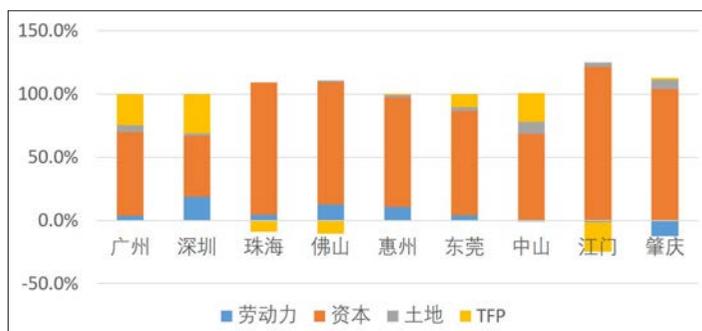


图8 珠三角各城市的经济增长模式分析（2010—2015年）  
资料来源：笔者根据历年《广东省统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》等计算所得。

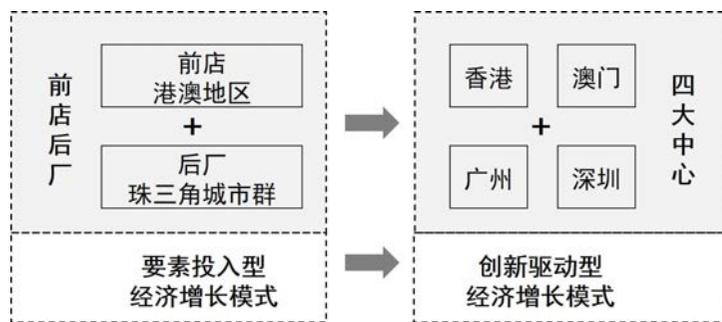


图9 粤港澳空间发展战略及经济增长模式的转变  
资料来源：笔者自绘。

工作；下文探讨大湾区发展战略下的珠三角城市群发展思路，包括对经济增长模式转型的探讨，以及对珠三角城市群和粤港澳大湾区的空间发展问题提出若干策略性见解。

### 3.1 珠三角城市群经济增长的模式转型

首先，土地和劳动力的数量增加已经不再是珠三角经济增长中的优势因素；资本投入虽然在持续不断地增长，但对经济增长的贡献也已发挥到了极致。可见珠三角的经济增长模式已经到了亟需转型的关键时刻，提升生产效率和增长质量是珠三角当前的重要任务。再者，珠三角内部各城市已在各自的发展演进中形成明显的分化，部分城市的经济增长没有形成或已经失去技术进步显著优势，需要及时调整经济结构，优化要素配置，进而提升经济增长的质量和数量。从供给侧角度看，供给能力的提高，直接来源于生产要素的积累和要素的优化配置带来的生产效率的提高<sup>[10]</sup>，因而全要素生产率的提高应成为珠三角及各城市未来的发展重点。

总体而言，珠三角当前的经济增长模式可概括为“资本依赖”和“内部不均衡”两大特征，这首先是经济层面的问题，同时也是空间发展的效益问题。生产要素的积累以空间为载体，要素的优化配置需要在空间上进行，珠三角的产业升级和结构调整更是关乎于整个城市群内外的空间组织与职能分工。

### 3.2 珠三角城市群的空间发展战略

自1989年以来，珠三角共经历了4版城市群规划，从1994年的《珠三角经济区城市群规划》开始，便明确了“三大都市区”和“多中心结构”的空间价值取向<sup>[11]</sup>。其中“三大都市区”分别为广佛肇、深莞惠和珠中江，“多中心结构”则以广州、深圳和珠海为3大核心。中央政府2019年的《大湾区纲要》则首次提出香港、澳门、广州、深圳作为4大中心城市，强调要发挥香港—深圳、广州—佛山、澳门—珠海3大都市圈的极点带动作用。

总的来说，《大湾区纲要》基本延续了本地

区一直以来的空间价值取向，但在空间发展战略上也与以往有一定的区别。在早期的港澳“前店后厂”合作模式下，珠三角城市群往往被看作是“后厂”；尤其在当年“三来一补”政策下，珠三角9个城市经历了极为相似的发展路径。但随着广州和深圳逐渐成为珠三角的两个强中心，它们在珠三角乃至更广泛的粤港澳发展中承担起越来越突出的辐射带动作用。这次《大湾区纲要》首次将广州、深圳列为与香港、澳门并列的“四大中心”，可谓正式宣告了以往“前店后厂”合作模式的退场，亦是对珠三角作为港澳“腹地”这一传统定义的更正。同时，规划将香港、澳门纳入大湾区3大都市圈，意味着珠三角将以广州、深圳、珠海为核心，与港澳地区共建“科技创新”主导的合作发展关系。

本文再次表明，珠三角的经济增长模式要从要素投入型转为创新驱动型，才能缩小与港澳地区之间的发展差距，进而实现“四大中心、极点带动”的空间发展格局（图9）。目前，深圳和广州均已经形成较为理想的经济增长模式，

与“大湾区”中心城市的定位基本相匹配。其他城市,诸如佛山和珠海虽然在规划中分别与广州和澳门组成强强联合的都市圈,但迄今仍可归为全要素生产率逐年“倒退”的典型城市;在国内外发展和竞争态势快速变化的今天,包括佛山和珠海在内的珠三角城市必须正视其经济发展模式的落后,主动谋求经济转型发展,才有可能在更广泛的区域发展中不被淘汰并争创新优势。

### 3.3 珠三角城市群的空间规划策略

(1) 重点关注空间等资源的投入和产出效率

为了共建充满活力的世界级城市群,《大湾区纲要》主要提出以下几类空间发展需求:一是高效连接的空间,主要依托于区域性交通基础设施的建设;二是创新空间和就业创业空间,以支持科技创新活动的发展,实现科技创新中心的建设目标;三是各类产业空间,包括先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业,以及现代海洋产业,其中现代海洋产业还涉及海洋开发空间;四是粤港澳合作发展空间,包括深圳前海、广州南沙、珠海横琴等重大平台,以及珠三角其他城市与港澳共建的各类合作园区。

空间资源(包括土地、海洋、生态等资源)是经济发展所需的最重要的资源,也是过度开发后难以逆转的“消耗型”资源。本研究已经揭示,资本力量正在珠三角经济发展中占据越来越重要的地位,而技术进步和存量空间资源等潜力却还未得到充分挖掘。因而面对大湾区规划提出的空间需求,珠三角城市必须首先重点关注空间资源的投入和产出效率,全力提升全要素生产率,尽快改变相对粗放的经济增长模式。在空间发展上,存量空间的角色极为重要,尽管局部的增量发展也是必要的,但绝不能重蹈以往那种开发区无序规划拓建的覆辙。今后既要保障土地开发、设施配置、园区管理的“合理性”,对于各类“科技创新”空间,还要注重营造适宜于科技创新的环境品质。同时还需注意,对《大湾区纲要》中特别提到的海洋开发空间,涉及海岸带(含海岛地区)、近海海域以及深海海域等,也需要坚持合理和高效开发利用。

(2) 寻求新的驱动力以推动区域合作

伴随着“前店后厂”模式的逐步瓦解,粤港澳合作正在寻求新的突破点。《大湾区纲要》将这一驱动力主要锁定在“科技创新”上,明确提出建设“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊,并鼓励粤港澳共建创新平台、共享创新资源和共同完善创新环境。在“科技创新”的基础上,粤港澳将可共建现代产业体系,比如利用创新成果推进制造业的转型升级和优化发展,将珠三角建设为具有国际竞争力的先进制造业基地;利用中心城市的科研资源发展高新技术产业,打造具有国际竞争力的战略性新兴产业集群。此外,还要强调体制和制度上的创新,以实现粤港澳现代服务业的合作发展。

早在《大湾区纲要》出台之前,“科技创新”就已经是各行各业共同关注的焦点,科创合作和竞争也在珠三角城市之间广泛展开。需要明确的是,“科技创新”与全要素生产率的提升是相辅相成的,“科技创新”的基础是较良好的经济增长模式;再者,应当理性选择“科技创新”的层面和层次,比如创新可以发生在产业、制度、管理、文化等多个领域,创新要素的运用应渗透于全社会发展的各个层面。因而,创新方向的选择应当有所差异,以形成不同层次的功能。目前珠三角主要关注的是产业和制度方面的创新,以产业创新为例,广州、深圳和东莞等城市已初步在科技金融、科创研发、创新成果转化等方面体现出各自的优势。相应的,“科技创新”的空间载体主要为各类园区和产业物业,似可采取与港澳合作的管理方式;对于各类存量园区则可运用城市改造和微更新等物质性规划设计手段,打造适宜于科技创新的环境品质。

(3) 强调区域规划指导下的区域协作

《大湾区纲要》特别强调区域协调发展,一方面提出“构建分工合理、功能互补、错位发展的城市群发展格局”,以“形成梯度发展、分工合理、优势互补的产业协作体系”<sup>⑤</sup>;另一方面在“分工合理”的基础上,支持城市之间的要素流动,尤其是为珠三角吸引跨境人才和资本、开放信息和技术、加强合作和交流创建了多条政策通道。总的来说,基于规划纲要的指导,既

要建立起城市群内部的等级体系,也要推进城市群的网络化发展,进而构建起良好的区域分工合作格局。与区域竞争相比,加强联系和协作互补将成为湾区发展的主要议题<sup>[12]</sup>。要在区域性规划的指导下,明确粤港澳各城市的发展优势,避免同质化竞争;要在分工合作的基础上,促进区域整体发展效益的提升。如利用知识“溢出”效应来提升区域的综合生产技术和整体科技创新能力,以及促进基础服务、公共服务等设施在区域层面的资源共享。

## 4 结语

本文的研究表明,当前珠三角城市群的“内部不均衡”发展差异与各城市的发展模式有关。发展差异一方面拉低区域整体发展水平,另一方面也构成区域分工的基础。转型发展和提高全要素生产率水平,是珠三角各城市经济社会转型和推进区域整体发展的共同任务;同时,还要在《大湾区纲要》的指导下开展更广泛的粤港澳区域协作。良好的区域协作,将为城市经济增长模式优化提供转机,为区域整体实现“高质量发展”和“创新发展”的目标奠定基础。未来各地的经济社会发展规划和空间规划都应当服务于这一重要任务。

自粤港澳大湾区建设上升为国家级战略,大湾区的未来发展可谓万众瞩目,其间不乏“乐观期待”或“谨慎对待”等各种态度或声音。在《大湾区纲要》尚未正式出台以前,各地政府已经积极参与讨论并相继提出各自在大湾区建设中的发展目标;但不可否认的是,有些目标并非是基于城市自身发展条件和水平的理性选择。随着国家层面的规划导向和实施政策的逐一推出,粤港澳大湾区与珠三角城市群的发展图景也将愈发明晰。本文有关珠三角地区经济增长模式的分析,旨在客观揭示珠三角城市群及各城市当前的经济发展模式和特征,从而为有关政策研究和政府决策提供基础性依据。

(对同济大学建筑与城市规划学院赵民教授的指导和修改意见致以诚挚谢意。)

下转第40页

注释 ⑤ 摘自《粤港澳大湾区发展规划纲要》。