

文章编号:1671-4229(2023)06-0024-08

构建粤港澳大湾区区域协同机制： 来自大悉尼湾区的启示

袁振杰^{1,2,3}, 何俊安⁴

- (1. 广州大学 地理科学与遥感学院/华南人文地理与城市发展研究中心, 广东 广州 510006;
2. 广东省城市与移民研究中心, 广东 广州 510006; 3. 南方海洋科学与工程广东省实验室(珠海), 广东 珠海 519082;
4. 衡阳师范学院 地理与旅游学院, 湖南 衡阳 421002)

摘要:自“粤港澳大湾区”概念被提出并正式确立以来,“湾区”概念引起学界与社会的广泛讨论。文章认为在多层次、多主体以及“一国两制”的特殊背景下,粤港澳大湾区首先需进一步厘清区域协同机制,确保湾区规划的有效落实。在回顾纽约、旧金山、东京和悉尼湾区区域协同机制的同时,着重分析大悉尼湾区的区域协同经验。在此基础上,文章提出构建“国家统一领导,多层次共同参与”的粤港澳大湾区管理委员会结构构想,试图为粤港澳大湾区的规划、实施和发展提供区域协作方面的经验和新思路。

关键词:粤港澳大湾区; 区域协同; 制度创新; 规划纲要

中图分类号: F127 **文献标志码:** A

Constructing a regional coordination mechanism of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: Enlightenment from Greater Sydney Bay Area

YUAN Zhen-jie^{1,2,3}, HE Jun-an⁴

- (1. Center for Human Geography and Urban Development, School of Geography and Remote Sensing, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China; 2. Guangdong Provincial Center for Urban and Migration Studies, Guangzhou 510006, China;
3. Southern Marine Science and Engineering Guangdong Laboratory (Zhuhai), Zhuhai 519082, China;
4. School of Geography and Tourism, Hengyang Normal University, Hengyang 421002, China)

Abstract: Since the inception of the “Guangdong-Hong Kong-Macao” Greater Bay Area initiative, the concept of “bay area” has attracted increasing attention from both academic circles and broader society. This paper argues that the regional cooperative structure of the “Guangdong-Hong Kong-Macao” Greater Bay Area needs to be further clarified in the context of this region. While reviewing the regional synergy mechanisms of New York, San Francisco, Tokyo and the Sydney Bay Area, this paper focuses on the regional synergy experience of the Greater Sydney Bay Area. On this basis, this paper puts forward the idea of constructing the structure of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Management Committee with “unified national leadership and multi-level participation”, trying to provide experience and new ideas for the planning, implementation and development of the “Guangdong-Hong Kong-Macao” Greater Bay Area.

Key words: the “Guangdong-Hong Kong-Macao” Greater Bay Area; regional cooperation; mechanism innovation; planning brief

收稿日期: 2023-05-29; 修回日期: 2023-10-16

基金项目: 国家自然科学基金资助项目(42071183); 广东省自然科学基金杰出青年资助项目(2022B1515020087); 广州市教育局高校科研资助项目(202235209); 广州市基础计划市校(院)联合资助项目(2023A03J0063)

作者简介: 袁振杰(1989—), 男, 教授, 博士. E-mail: zjyuan@gzhu.edu.cn

引文格式: 袁振杰, 何俊安. 构建粤港澳大湾区区域协同机制: 来自大悉尼湾区的启示[J]. 广州大学学报(自然科学版), 2023, 22(6): 24-31.

自“湾区”概念被写入2017年政府工作报告后,粤港澳大湾区(下称“大湾区”)城市群发展规划工作正式启动。2019年2月,《粤港澳大湾区发展规划纲要》(下称《规划纲要》)推出,标志着大湾区作为国家级战略正式进入实施与落地阶段,粤港澳合作自此进入新的篇章^[1]。党的二十大报告明确提出,“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。”因此,创新合作机制,促进区域互通互联和协调发展,成为探索大湾区高质量发展路径的重要议题。

“湾区”概念是国家《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》的理论核心,是“一带一路”战略构想的主要抓手之一,已经对广东、香港及澳门为核心的大湾区发展产生重要的影响。在二十大报告提出的发展目标下,粤港澳“9+2”大湾区建设需要解决的核心关键问题是什么?同时,大湾区城市群发展规划究竟应该如何落实?这些问题仍需进一步细化与探讨。

1 “湾区”概念、历史及研究进展

1.1 “湾区”概念

从地理概念上,“湾区”一般指的是围绕沿海口岸分布的众多海港、港湾以及邻近岛屿及城镇所构成的区域^[2]。从经济概念上,由“湾区”为单位构建的协同发展共同体所衍生的经济效应总和被称为“湾区经济”^[3]。当前,“湾区”及“湾区经济”已经成为推动技术创新,带动全球经济发展的核心动力。世界著名湾区包括纽约、旧金山、东京、伦敦、新加坡、迪拜以及悉尼湾区等,都以庞大的经济总量、开放多元的文化以及宜居宜业的环境,在各自区域的社会经济发展中发挥着举足轻重的作用。可以说,当前全球经济格局就是以“湾区”为主心骨展开的世界图谱。

自2009年初《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》颁布实施以来,“湾区”概念便已纳入珠三角地区发展进行考虑。该规划纲要明确提出“支持共同规划实施环珠江口地区的‘湾区’重点行动计划”的原则^[4]。然而,当时“湾区”概念仅限于广东省域,地理尺度尚未延伸至港澳地区,因此在概念内涵和思考格局上具有一定的局限性。随着社会经济的发展需要,“湾区”概念进行了多次升级。2019年《规划纲要》指出粤港澳大湾区是由广州、深圳、东莞、珠海、佛山、江门、惠州、中山、肇庆等9个城市和香港、澳门两个特别行政区组成的城市群,总面积达到5.6万km²,是我国开放程度

最高、经济活力最强的区域之一。“大湾区”概念、发展目标、布局、定位及产业经济发展等方面在国家层面的确立使得其地理、经济及社会文化内涵得以延伸和充实。

1.2 从“珠三角”到“粤港澳大湾区”

大湾区合作发展的历史主要经历了3个阶段:

第一阶段(1978—2003年):市场主导自发形成的前店后厂垂直分工模式。在改革开放以及全球第二次劳动大分工的背景下,香港及澳门的劳动密集型产业为缓解地租以及劳动力成本的压力,转移到邻近的珠三角地区,创造了“前店后厂”式跨境生产与服务的产业分工体系^[5-6]。但这种产业垂直分工模式在港澳回归前受制于不同制度和边界的管控,缺乏区域合作上层建筑的构建^[7]。

第二阶段(2003—2015年):从市场主导转向制度主导的粤港澳经济整合模式,粤港澳合作关系在“一国两制”方针和世界贸易组织规则下,开展制度性合作,有效破除了市场失灵现象,同时消除了三地在经贸交流中的制度性障碍,实现了粤港澳三地市场更紧密合作^[8-9]。该阶段的主要特征是在“一国两制”的特殊政治模式下开展多层面、多领域的全面合作,充分展现了广东、香港和澳门作为次国家级(subnational-level)行政主体的能动性和积极性^[10-12]。

第三阶段(2015年—):以“一带一路”为契机的粤港澳大湾区发展共同体。在2015年颁布的《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》中,国家明确提出“深化与港澳台合作,打造粤港澳大湾区”的目标。2017年将“粤港澳大湾区”写入《政府工作报告》,标志着粤港澳合作进入世界级湾区经济共建时代。

1.3 “大湾区”区域协同发展研究

国内相关研究机构及学者分别从政策体系构建^[13-14]、产业和经济协作^[15-17]、城市规划及基础设施建设^[18-21]、湾区发展历史^[22]、旅游和教育交流与合作^[23-24]等方面对大湾区的协同发展问题进行了探讨。其中,分析大湾区内部的空间关系及结构是地理学的研究重点^[25-27]。

在细化落实大湾区合作模式和发展路径的过程中,世界湾区成功经验的研究逐渐得到学者和社会的重视^[28]。在现有文献中,纽约湾区、旧金山湾区以及东京湾区常被作为成功案例给予充分的讨论和介绍^[29-31]。刘艳霞^[2]通过对湾区的概念以及湾区在世界及国内的实践予以梳理,认为环境的可持续性、尊重自然景观的湾区设计以及积极探索以科教文为核心的发展模式是未来湾区经济发展的方向和要求。杨爱平等^[30]首先梳

理纽约湾区、旧金山湾区以及东京湾区的发展脉络,认为3大湾区在其上百年的历史发展过程中逐渐建构了强大的跨域治理机构,可协助处理湾区跨域事务,这为大湾区跨域治理机构建设带来的重要启示之一是需要探索形成以政府为核心,多元主体参与的大湾区跨域协作治理体系^[30]。吴成鹏等^[28]系统总结了大湾区与旧金山和东京湾区的治理框架,通过比较分析3个湾区治理的制度环境认为,当前大湾区存在治理模式单一,法律体系结构不够统一高效,正向社会资本相对薄弱等问题。申明浩等^[32]则认为,世界三大湾区的成功经验在于“四化”:基础设施一体化、要素流动自由化、产业分工协同化及营商环境包容化。粤港澳大湾区要实现从区域性平台向国际性平台转变,则需要进一步在协同分工上取得新的进展^[32]。

虽然部分文献已对国外湾区发展的成功经验进行了归纳梳理,然而目前主要关注传统三大湾区,对世界其他湾区关注不足。同时,当前对于国外湾区梳理更多

是从“经验介绍”和“概念构建”层面展开,对于“落实操作”层面,特别是在中外对比中剖析大湾区发展中需要解决的核心关键问题以及解决出路的讨论尚有不足。

基于现有研究基础,本文以大悉尼湾区发展历史及其制定的“迈向我们的大悉尼 2056 (Towards our Greater Sydney 2056)”系列规划为案例群,充分讨论其湾区区域协同机制,以期为大湾区规划、落实和管理的完善提供南半球的经验借鉴。

2 “粤港澳大湾区”落实的核心问题:构建区域协同机制

2.1 世界主要湾区的区域协同机制

区域协同机制的有效运作是确保湾区综合效益最大化的关键。全球主要湾区的区域协同机构呈现出不同的特征(表1)。

表1 世界五大湾区的区域协同机构

Table 1 The regional cooperative agencies in five main bay areas

湾区	区域协同机构	主要职责	人员构成	资金来源
纽约湾区	纽约区域规划协会 纽约港务局 大都会运输署	负责跨州规划及交通基础设施衔接	各行政单位政府工作人员	联邦和州府拨款、会员会费以及其他来源
旧金山湾区	湾区政府协会	强化地方政府间的合作与协调,共同制定区域发展规划	区域性地方政府协会(成员包括湾区9个县101个市镇的地方政府)	联邦和州府拨款、会员会费以及其他来源
东京湾区	地区政府会议协调协商及地方规划智库(如日本开发构想研究所)	协调国家各部门及地方发展规划	第三方智库机构人员	政府规划及研究经费
大悉尼湾区	大悉尼委员会	以国家层面来推动规划制定,化解和监督行政区域间的协调和管控问题	国家指定委员会成员,实行国家主导,部委协调,地方实施,公众参与	联邦政府资助
粤港澳大湾区	粤港澳大湾区建设领导小组、粤港合作联席会议和粤澳合作联席会议	领导小组负责统筹协调重大决策和重大事项;联席会议负责地方政府层面的磋商、决策和落实	各行政单位政府工作人员	中央和地方政府拨款

纽约湾区的区域协调功能主要是基于已有并以基础设施建设为主的部门,通过赋权来实现跨州规划的制定和实施。这种协调模式优势在于能缩减行政开支并进行有针对性的区域协调工作(如港口、铁路及公路等),但劣势在于不能打破行政架构之间的边界和冲突,不能实现完全意义上的区域全面统筹协调。旧金山湾区则采取以区域地方政府协会主导的方式进行平面化的区域协调工作。然而,旧金山湾区政府协会并没有真

正意义上的“行政力”,遇到区域平衡问题时也需耗费大量的时间和机会成本进行谈判和协商。东京湾区则更多依赖第三方智库进行不同部门和地方政府之间的协调。其优势之处在于能激发以专家学者为主的公众参与,但其行政、学术与规划之间的衔接问题也为湾区的协调造成了不少的困扰。在区域协同方面,大悉尼湾区显示出更高的效率:由国家主导成立行政级别高于地方政府的区域协同机构,并以委员会的形式纳入各部委、

各地方作为委员,同时推动公众参与,确保各持份者能参与决策的制定和实施。

2.2 探索大湾区区域协同机制

大湾区的发展新思路对“9+2”城市群的城市主体都提出了新的要求和挑战,尤其是当前“双循环”新发展格局的战略背景使得大湾区肩负着提振内需、畅通国内大循环、联通国内国际两个市场的功能,但存在产业协同优势不足,区域一体化制度梗阻等问题^[33]。安宁等^[34]指出大湾区的发展需要妥善处理多尺度及多元的城市和区域竞合关系,若区域关系处理不当,将会导致合作关系转变成为不利湾区协同发展的竞争关系。如何在大湾区共同体的统一行动和部署中实现区域整体的高效发展,特别是大湾区所面临的发展机遇与风险都亟需政府、学者及社会的共同探讨和思考。

与世界其他湾区相比,大湾区内部表现出更高的复杂性和差异性特征。大湾区发展需要在两种制度、3个关税区、3种法律体系的异质城市群内开展合作^[35]。从政府主体上看,大湾区存在3个省级政府、9个地市政府和例如横琴珠港澳合作平台、南沙穗港澳合作平台、前海深港合作平台、中山-澳门翠亨新区等特别合作区等权力单元,呈现出破碎化特征。从法律制度来看,粤港澳三地法律体系结构不统一,这给大湾区的高效协同治理带来一定挑战,也由此产生了额外的交易成本。正如《规划纲要》中指出:“大湾区内部发展差距依然较大,协同性、包容性有待加强,部分地区和领域还存在同质化竞争和资源错配现象”。

大湾区的发展需要同时兼顾并平衡市场和政府的力量,不能过度干预或者强推三地合作,也要保证各地和各持份者都能在统领和自主之间达成有益于各方的合作协定。吴成鹏等^[28]认为当前大湾区存在正向社会资本相对薄弱的问题,而正向社会资本对大湾区凝聚力而言至关重要。实际上,虽然粤港澳经贸互联多年,但由于行政管辖天然的边界和限制,区域协同合作程度一直受制于“以本地利益为优先”的旧的利益结构和价值判断^[36]。在落实大湾区建设方面,大湾区城市群发展规划中需要细化系列核心内容,如大湾区发展的目标和抓手,跨境合作机制和体制以及公众参与制度等^[37]。此外,维系良好的内地港澳关系,推动港澳融入国家发展大局成为大湾区规则体系建设的重要方面。

大湾区成立以来,中央与地方在区域协同机制建设方面已作出有益探索。一方面,2018年在中央层面成立了粤港澳大湾区建设领导小组,负责统筹协调粤港澳大湾区建设的重大决策和重大事项;另一方面,原有的粤港合作联席会议和粤澳合作联席会议不断得到加强巩

固,各地纷纷成立联络办公室和专责小组负责协调督促工作。粤港澳大湾区建设领导小组在集中力量、统一部署、发挥自上而下的顶层推动上具有优势,而中央政府同样是大湾区建设的协调者和监督者,完全交由中央政府部门充当内地代表显然不合时宜^[38],因此,多元主体能够对中央领导起到很好的补充裨益作用。但是,当前粤港澳联席会议却非法定、独立的跨区域协同机构,且行政协议不具备法律效力,合作双方主动性和积极性的差异影响协议的履行。尽管各地方政府参与粤港澳建设热情高涨,但鉴于重大的制度、文化和法律差异,加之粤港澳不同城市发展定位和治理模式存在区别^[19],尚未实现“一带一路”对于“五通”(政策沟通、贸易畅通、设施连通、资金融通、民心相通)的要求,这无疑给《规划纲要》的实现带来重大挑战。

值得注意的是,中央与特区关系从本质上看和一般的中央地方关系别无二致,内地和港澳社会的合作共赢应该在遵循“中央特区关系”的前提下进行。一方面,通过更高层面的管理机构来处理协调各地市和特区政府存在的社会、文化和经济等方面差异导致的分歧和矛盾是可能的,有利于避免港澳与内地市政府各自为政的“小格局”模式;另一方面,鉴于大湾区存在“一国两制三税区多行政主体”的特殊性,管理机构的建设需要在确保各持份者能充分参与决策制定和实施的前提下进行。

综上,区域协同制度的建设与完善依然是当前落实《规划纲要》愿景的重要任务。大悉尼湾区的区域协同机制对比世界三大湾区具有独特之处,其以国家层面来推动规划制定,同时纳入地方和公众参与,化解和监督行政区域间的协调和管控问题,对当前大湾区协同机制发展现状和《规划纲要》愿景的落实具有积极的借鉴意义。

3 “迈向我们的悉尼2056”:大悉尼湾区的区域协同机制

在吸取目前各个湾区的区域协同机构运作经验的基础上,本文选取大悉尼湾区的大悉尼委员会进行其具体构成、职能以及运作机制的陈述,并结合其他湾区协同机构的利弊经验,为大湾区区域协同机构的创立提供有益的参考。

3.1 大悉尼湾区区域协同机构:大悉尼委员会的构建

根据大悉尼委员会2016年发布的统计数据,大悉尼湾区以悉尼为核心,辐射西城、中心城以及悉尼湾区3个主要地级市单位(现由6个行政区组成),总面积为

12,367 km²,承载人口 470 万,创造了澳大利亚 1/4 的国民生产总值,并拥有南半球最重要金融投资中心及文化创意中心,是澳大利亚跻身国际经贸舞台的主要区域(图 1)。

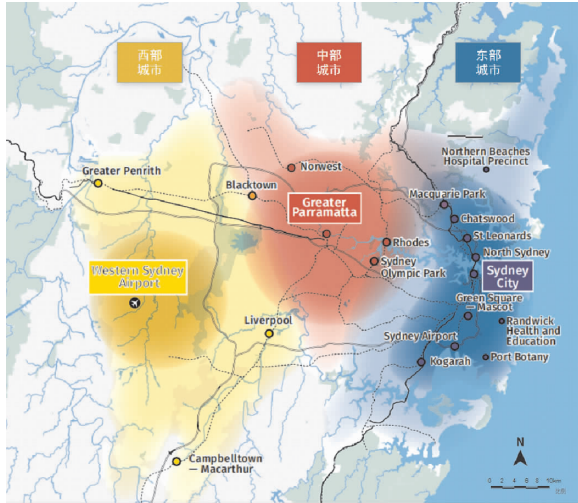


图 1 大悉尼湾区规划范围

Fig. 1 Planning Scope of the Greater Sydney Bay Area

2014 年 12 月颁布的《发展悉尼计划》(A Plan for growing Sydney)、2016 年 11 月颁布的《迈向我们的悉尼 2056》(Towards our greater Sydney 2056)和 2018 年 3 月颁布的《三城之都》(Metropolis of three cities)规划是当前澳大利亚关于大悉尼湾区发展和后续分区规划的总行动纲领^[39-41]。规划明确指出,虽然以悉尼为中心的辐射式发展仍能维持湾区的进一步发展,然而“单中心”发展模式的可持续性和长远辐射力不足,在其长远规划中将“多中心”和“职能差异化”作为基本原则,考虑将不同经济活动以及宜居建设适度分配到不同的地区,实现湾区功能的有效整合,形成发展合力。

为了实现大悉尼湾区的区域协同,澳大利亚政府于 2015 年通过立法设立大悉尼委员会(The Greater Sydney Commission)。大悉尼委员会的职能在于领导和指导有关发展、基础设施、就业和住房的战略规划,使大悉尼成为一个宜居、富有创造性和可持续发展的城市群。大悉尼委员会成立以来,其人员架构略有变动,根据最新的《大城市委员会法》(Greater Cities Commission Act 2022 No 8)规定(2023 年 7 月 1 日修订)^[42],大悉尼委员会由 14 位成员构成(图 2),包括:由规划和公共空间部部长任命的委员会主席、环境委员、经济委员和社会委员。4 位委员独立于现有政府部门架构。另外,州下属 6 个地方议会选出 6 位分区委员参加委员会。新南威尔士州交通运输部部长、州财政部部长、规划和环境部秘书、总

理及内阁部秘书 4 位列位执行委员。

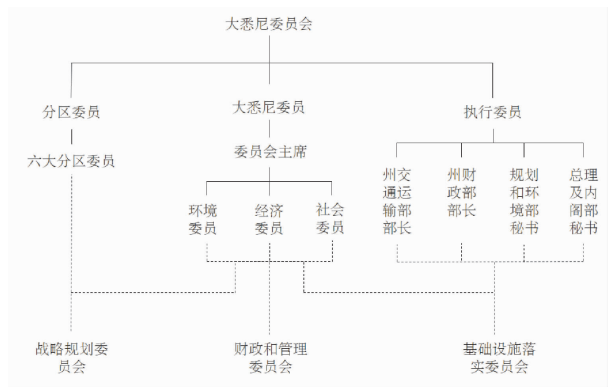


图 2 大悉尼委员会的架构

Fig. 2 The structure of Greater Sydney Commission

通过建立以大悉尼湾区区域统筹为目标的权力机构,澳大利亚政府希望能够用大悉尼地区的眼光和权限来严格控制发展过程中所出现的跨行政区和跨行政部门的矛盾,从而使大悉尼湾区建设不受各市政府各自为政小格局模式的限制。

在行政架构方面,大悉尼委员会 4 位独立委员分别是澳大利亚资深的规划、环境、经济及社会学家,以确保“规划-经济-环境-社会”四位一体的平衡发展,在日常管理和运作上保持独立性。同时,地方议会选举的分区委员将代表不同地区的利益,参与规划与建设的讨论和决策,会同规划与环境部、交通运输部、财政部和总理及内阁部 4 位关键的政府代表委员,以确保方案的可行性。在行政力上,大悉尼委员会具有在大悉尼湾区域建及基础设施建设的最高权限。委员会协助地方议会制定服务于大悉尼湾区规划的具体实施计划,以确保各项目推进中能够服务于湾区整体利益的最大化。

3.2 大悉尼湾区区域协同机构:大悉尼委员会的职能与运作机制

在日常运作中,大悉尼委员会由 3 个次级委员会组成:战略规划委员会、基础设施落实委员会以及财政和管理委员会。3 个委员会负责日常的规划落实、运行和管理的工作。

战略规划委员会由全部大悉尼委员和各行政区代表委员构成,负责为大悉尼地区辖下 6 个区域制定分区规划,以及审定新南威尔士州城市群规划方案。

基础设施落实委员会由全部大悉尼委员和执行委员、一位或多位由委员会任命的分区委员以及州卫生部部长、州教育部部长与州社区和司法部部长构成,负责编制年度基础设施建设项目清单,并为各分区基础设施建设提供咨询、建议以及撰写分区基础设施年度报告,

同时推动住房供给,尤其是保障性住房的供给,在发展中兼顾社会公平。

财政和管理委员会由全部大悉尼委员和一位或多位由委员会任命的分区委员构成,并与总理及内阁部达成共享服务协议,严格遵循澳洲可持续发展的原则,综合考虑社会、经济以及环境的相互协调,负责测量和监控各分区环境、社会以及经济表现,并为地方政府在规划落实中提建议和咨询。

通过3个次级委员会的有效运作,大悉尼委员会统筹管理不同分区在规划制定和实施中的矛盾,并协调用地、住房和基础设施建设等方面的需求,作为湾区建设方面的最高决策机构进行不同行政分区和不同行政架构的综合协调。

4 讨论:大悉尼湾区区域协同机制对粤港澳大湾区的启示

4.1 构建“国家统一领导,多层次共同参与”的粤港澳大湾区委员会

当前大湾区的“9+2”格局由9个归属广东省的地级市和香港、澳门特别行政区共11个行政主体构成。同时,合作中涉及“一国两制”的特殊问题。如果过度依赖大湾区内部不同行政主体的相互协商,缺乏更高级的权力机构进行分歧和风险的协调管控,则有可能导致“合作失灵”的问题。

以《规划纲要》中对规划实施部分的“加强组织领导、推动重点工作、防范化解风险和扩大社会参与”的要求为原则,借鉴大悉尼委员会的协同机制模式,大湾区需要建立以国家领导为核心的管理委员会,以重要决策和协调机关的形式,参与到大湾区的建设中。此外,考虑到大湾区在社会、文化以及环境保护中的特殊要求,分别成立社会、经济、环境保护为方向的智库,参与到管理委员会的日常运作之中,并担任独立的角色评估、审核和监控大湾区发展进程,并向粤港澳大湾区建设领导小组提供定期汇报和咨询。同时,大湾区下属广东省9市以及香港和澳门特别行政区各选出代表,参与到大湾区管理委员会中,形成由国家统一领导的多层次决策机构。国家发展和改革委员会、国家住房和城乡建设部、财政部、交通运输部、文化和旅游部、教育部和自然资源部等涉及具体规划和管理落实的部门均需派出代表参与到管理委员会的组建之中,负责项目的落实与协调。

在此基础上,进一步形成3个次一级委员会:综合管理委员会、战略规划委员会以及基础设施落实委员会,分别执行综合协调、规划制定以及规划落实等功能。

特别地,在规划决策协商过程中,要兼顾公平、公开以及充分讨论的原则,充分保护“一国两制”的良好合作态势,大力推进公众参与在不同分区中的实行。

4.2 “9+2”格局的再细化

大悉尼湾区关涉的地方议会共有6个,但在规划中进一步细化为3个组团(东、中、西组团),这主要考虑到了发展定位、生产力、宜居性和行政效率等原因。①各个组团定位有所区别,东部组团以构建其经济实力、解决宜居性和可持续性问题的为主;中部组团致力于各基础设施和服务的建设;西部组团更注重生态环境的营造。②组团发展有利于建设就近布局、紧密衔接的经济发展模式,提高区域分工水平,减少同质竞争导致的资源浪费。③组团有利于打造涵盖居民工作、教育、医疗和休憩等功能的生活圈,提高并促进基础设施的使用效率和一体化发展。④组团有利于减少和化解地方议会之中的分歧,进一步归纳和寻找次区域层面的关键问题和合作空间。

大湾区人口数量多、产业规模大,作为相对成熟阶段的城市群,被认为是典型的巨型城市区域^[43],具有多中心、网络化、功能性特征^[44],因此,考虑进行组团管理具有必要性。在珠江三角洲城市群建设中,已经或正在形成“广佛肇”(广州、佛山、肇庆)、“深莞惠”(深圳、东莞、惠州)、“珠中江”(珠海、中山、江门)3个新型都市区(图3)^[45]。根据地理区位条件和现有的合作基础,大湾区分区委员在现有“9+2”的格局上,进一步形成“4+3+4”的细化方案,即“香港-深圳-东莞-惠州”组团、“广州-佛山-肇庆”组团以及“澳门-珠海-中山-江门”组团。每个组团形成下属大湾区委员会的次级委员会,负责处理组团内部各城市在大湾区发展中的亟须解决的关键问题和诉求,以提高行政管理效率(图4)。

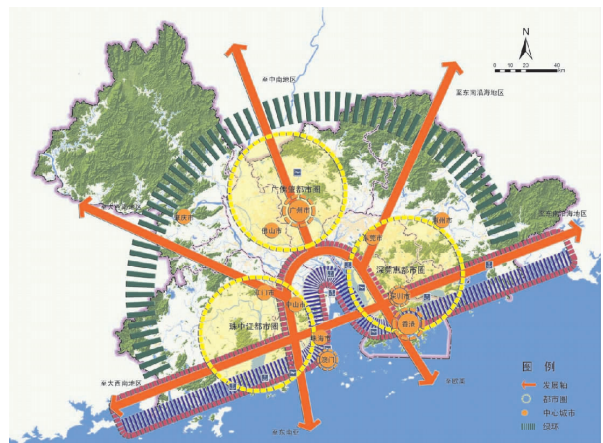


图3 珠江三角洲城市群

Fig. 3 Pearl River Delta urban agglomeration

资料来源:广东省城乡设计研究院

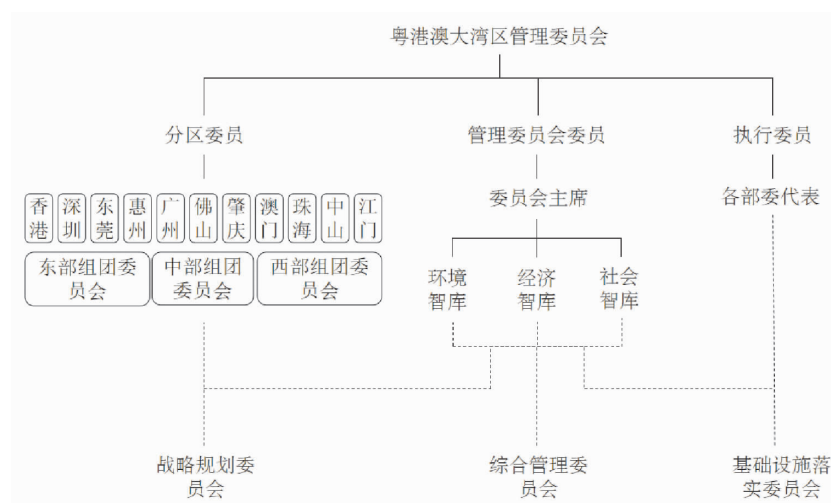


图 4 粤港澳大湾区管理委员会结构构想

Fig. 4 Structure of the management commission of the "Guangdong-Hong Kong-Macao" Greater Bay Area

5 总 结

当前世界构成了以湾区为主导的经济格局,同时,国家经济的竞争与合作也是以湾区为核心而展开。大湾区愿景的确立为地区发展提供了新思路、新机遇和新要求,在《规划纲要》落实过程中首要任务是确立好区域协同机制和组团发展格局,将制度差异转换为制度优

势,为未来的可持续高质量发展提供坚实基础。

在吸取大悉尼委员会运作经验的基础上,本文提出构建“国家统一领导,多层次共同参与”的粤港澳大湾区管理委员会结构构想,以为湾区提供区域协作方面的经验借鉴和新思路。但粤港澳三地之间的制度、经济和文化差异是客观存在的,管理委员会结构应如何具体细化来处理和协调这些差异,仍需进一步调研和论证。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[EB/OL]. (2019-02-18)[2023-08-24]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1.
- [2] 刘艳霞. 国内外湾区经济发展研究与启示[J]. 城市观察, 2014(3): 155-163.
- [3] 鲁志国, 潘凤, 闫振坤. 全球湾区经济比较与综合评价研究[J]. 科技进步与对策, 2015, 32(11): 112-116.
- [4] 陈德宁, 郑天祥, 邓春英. 粤港澳共建环珠江口“湾区”经济研究[J]. 经济地理, 2010, 30(10): 1589-1594.
- [5] 林耿, 许学强. 大珠三角区域经济一体化研究[J]. 经济地理, 2005(5): 677-681, 701.
- [6] 于良, 金凤君, 王成金. 国际贸易空间格局特征及其驱动因素[J]. 地理科学进展, 2006(5): 112-119, 134.
- [7] Sit V F S. China's WTO accession and its impact on Hong Kong-Guangdong cooperation[J]. Asian Survey, 2004, 44(6): 815-835.
- [8] Enright M J, Scott E E, Chang K. Regional powerhouse: The Greater Pearl River Delta and the rise of China[M]. Hoboken: Wiley, 2005.
- [9] Peter Chiu Y W. CEPA: A milestone in the economic integration between Hong Kong and Mainland China[J]. Journal of Contemporary China, 2006, 15(47): 275-295.
- [10] 金凤君, 钱志鸿, 孟斌, 等. 内地-香港间客运联系研究[J]. 地理科学进展, 1998(2): 34-41.
- [11] Yang C. The geopolitics of cross-boundary governance in the Greater Pearl River Delta, China: A case study of the proposed Hong Kong-Zhuhai-Macao Bridge[J]. Political Geography, 2006, 25(7): 817-835.
- [12] Yang C. Multilevel governance in the cross-boundary region of Hong Kong-Pearl River Delta, China[J]. Environment and Planning A: Economy and Space, 2005, 37(12): 2147-2168.
- [13] 辜胜阻, 曹冬梅, 杨崑. 构建粤港澳大湾区创新生态系统的战略思考[J]. 中国软科学, 2018(4): 1-9.
- [14] 李启军, 郭磊贤, 雷祎, 等. 政策视角下的粤港澳大湾区空间关联分析与协同发展政策机制优化[J]. 热带地理, 2022, 42(2): 269-282.

- [15] 向晓梅,杨娟. 粤港澳大湾区产业协同发展的机制和模式[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2018(2):17-20.
- [16] 赵晓斌,强卫,黄伟豪,等. 粤港澳大湾区发展的理论框架与发展战略探究[J]. 地理科学进展,2018,37(12):1597-1608.
- [17] 叶林,宋星洲. 粤港澳大湾区区域协同创新系统:基于规划纲要的视角[J]. 行政论坛,2019,26(3):87-94.
- [18] 宋敏,陈益鑫. 城市群综合交通运输效率对经济增长的影响——基于长三角与粤港澳大湾区的比较研究[J]. 城市问题,2019(9):45-53.
- [19] Hui E C M, Li X, Chen T, et al. Deciphering the spatial structure of China's megacity region: A new bay area—The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area in the making[J]. Cities, 2020, 105: 102168.
- [20] 方煜,石爱华,孙文勇,等. 粤港澳大湾区多维空间特征与融合发展策略[J]. 城市规划学刊,2022(4):78-86.
- [21] 王文彬,廖恒. 新型基础设施如何影响粤港澳大湾区经济一体化发展——基于空间溢出效应的视角[J]. 财经科学,2022(8):93-105.
- [22] 张日新,谷卓桐. 粤港澳大湾区的来龙去脉与下一步[J]. 改革,2017(5):64-73.
- [23] 李军,张雨,王铭. 新流动性背景下粤港澳大湾区健康旅游协同发展的形势与思路[J]. 旅游学刊,2022,37(3):12-13.
- [24] 孙九霞,肖洪根. 粤港澳区域旅游协同发展:文化融合视角[J]. 旅游学刊,2023,38(5):3-5.
- [25] 李邠,周金苗,黄耀福,等. 从巨型城市区域视角审视粤港澳大湾区空间结构[J]. 地理科学进展,2018,37(12):1609-1622.
- [26] 邱坚坚,刘毅华,陈浩然,等. 流空间视角下的粤港澳大湾区空间网络格局——基于信息流与交通流的对比分析[J]. 经济地理,2019,39(6):7-15.
- [27] 刘逸,纪捷韩,张一帆,等. 粤港澳大湾区经济韧性的特征与空间差异研究[J]. 地理研究,2020,39(9):2029-2043.
- [28] 吴成鹏,张衍春,胡映洁. 粤港澳大湾区治理框架比较研究:基于制度环境视角[J]. 热带地理,2022,42(2):256-268.
- [29] 马忠新,伍凤兰. 湾区经济表征及其开放机理发凡[J]. 改革,2016(9):88-96.
- [30] 杨爱平,林振群. 世界三大湾区的跨域治理机构:模式分类与比较分析[J]. 公共行政评论,2020,13(2):40-57,194-195.
- [31] 白智立. 日本广域行政的理论与实践:以东京“首都圈”发展为例[J]. 日本研究,2017(1):10-26.
- [32] 申明浩,杨永聪. 国际湾区实践对粤港澳大湾区建设的启示[J]. 发展改革理论与实践,2017(7):9-13.
- [33] 孙久文,殷赏. “双循环”新发展格局下粤港澳大湾区高质量发展的战略构想[J]. 广东社会科学,2022(4):17-25,286-287.
- [34] 安宁,马凌,朱竑. 政治地理视野下的粤港澳大湾区发展思考[J]. 地理科学进展,2018,37(12):1633-1643.
- [35] 蔡赤萌. 粤港澳大湾区城市群建设的战略意义和现实挑战[J]. 广东社会科学,2017(4):5-14,254.
- [36] 郑英隆. 用开放性网络思维重新构架粤港澳大湾区[J]. 新经济,2017(1):14-15.
- [37] 林初昇. “粤港澳大湾区”城市群发展规划之可为与不可为[J]. 热带地理,2017,37(6):755-756,761.
- [38] 屠凯. 论大湾区的规则体系和治理结构[J]. 法学评论,2023,41(2):46-58.
- [39] Department of Planning and Environment (NSW). A plan for growing Sydney[EB/OL]. (2014-12-15)[2023-08-24]. <https://apo.org.au/node/70556>.
- [40] Greater Sydney Commission. Towards our greater Sydney 2056[EB/OL]. (2016-11-21)[2023-08-24]. https://greatercities.au/sites/default/files/2023-07/towards_our_greater_sydney2056_november2016.
- [41] Greater Sydney Commission. Greater Sydney Region plan 2018. Metropolis of three cities[EB/OL]. (2018-03-12)[2023-08-25]. <https://greatercities.au/strategic-planning/region-plans/metropolis-three-cities>.
- [42] NSW Legislation. Greater Cities Commission Act 2022 No 8[EB/OL]. (2023-07-01)[2023-08-24]. <https://legislation.nsw.gov.au/view/whole/html/inforce/current/act-2022-008>.
- [43] 李邠,周金苗,黄耀福,等. 从巨型城市区域视角审视粤港澳大湾区空间结构[J]. 地理科学进展,2018(12):1609-1622.
- [44] 张晓明. 长江三角洲巨型城市区特征分析[J]. 地理学报,2006(10):1025-1036.
- [45] 广东省城乡设计研究院. 珠江三角洲城乡一体化规划. [EB/OL]. (2010-03-31)[2023-08-25]. http://www.gdupi.com/Project/detail/goods_id/20.html.