政策解读

抓住机遇建设好粤港澳大湾区

□ 广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

建设粤港澳大湾区，既是新时代推动形成全面开放新格局的重大举措，也是推动“一国两制”事业发展的新实践。近日，《粤港澳大湾区发展规划纲要》正式发布，这份纲领性文件对粤港澳大湾区的战略定位、发展目标、空间布局等方面作了全面规划，意味着大湾区建设进入加速推进阶段。贯彻落实好这一纲要，要求我们深化认识，狠抓落实，高起点高质量把粤港澳大湾区建成国际一流湾区和世界级城市群，为中华民族伟大复兴谱写新篇章。

（一）

粤港澳大湾区是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，在国家发展大局中具有重要战略地位。粤港澳大湾区建设，事关我国经济发展、改革开放和“一国两制”事业的全局。

建设粤港澳大湾区是推动“一国两制”事业发展的新实践，有利于进一步密切内地与港澳交流合作，保持港澳长期繁荣稳定。在经济发展层面，珠三角地区是我国重要的经济中心，通过湾区共建，形成统一、开放的商品和要素市场，港澳能够更加深入地融入区域产业分工体系，获得新的发展机遇，从而开辟新的经济增长点，焕发新的强大经济活力。在民生福祉方面，建设粤港澳大湾区有助于全面推动内地与港澳互利合作，包括在就业、教育、医疗、公共服务等方面的衔接和合作，提升人们的幸福感。在民心相通层面，三地人民在共建大湾区特别是共同打造优质生活圈和人文湾区的过程中，包容理解和情感认同将大大增加。

建设粤港澳大湾区是新时代推动形成全面开放新格局的新举措，有利于进一步深化改革、扩大开放，建立与国际接轨的开放型经济新体制。粤港澳大湾区作为我国对外贸易的重要门户、全球投资最活跃的区域之一，是我国高水平参与国际经济合作的重要平台。在提升开放质量上，粤港澳大湾区建设将强化三地在开放发展上的功能互补，有利于我国更好统筹国际国内两个市场、两种资源，形成双向开放、内外联动的生动局面。在丰富开放内容上，粤港澳大湾区建设着力对接高标准贸易投资规则，探索放宽市场准入，促进基础设施互联互通、经贸合作、战略互信、人文交流等，大大提升全面开放水平。在促进开放共赢上，粤港澳大湾区位于“一带一路”建设的交汇点，粤港澳大湾区建设将构筑起丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路对接融汇的重要支撑区，有利于我国更加主动地参与和引领经济全球化进程，推动构建人类命运共同体。

建设粤港澳大湾区是深入推进供给侧结构性改革的有力抓手，有利于加快培育发展新动能、实现创新驱动发展，提升我国经济创新力和竞争力。从国际一流湾区的基本特征看，湾区经济是典型的创新型经济，湾区以其经济体量大、经济密度高、创新能力强，成为带动区域经济发展的强大引擎，在全球经济中扮演火车头角色。粤港澳大湾区是高新技术产业、高端生产服务业不断集聚创新的重要区域。香港拥有4所世界100强大学，珠三角作为国家自主创新示范区，区域创新能力领先全国，在全球创新网络中占据重要位置。粤港澳大湾区建设重点是集聚创新资源，推动粤港澳三地深入开展创新及科技合作，统筹利用全球创新资源，把创新发展主动权牢牢掌握在自己手中，从而既推动粤港澳地区自身加快实现经济调整与升级，又助推我国经济发展动力变革，实现经济高质量发展。

（二）

当前，国际国内形势正在发生广泛而深刻的变化，粤港澳大湾区建设面临新形势新挑战，要求我们必须以更加敏锐的战略眼光，在对时代机遇的把握中坚定信心、谋划举措。

从国际环境看，全球格局深刻演变为粤港澳大湾区建设提供了实现跨越式发展的历史机遇。当今世界正在面临百年未有之大变局。一方面，世界经济仍处于增长低谷期，不确定不稳定因素增多，国际金融市场动荡不稳，全球贸易持续低迷，这对经济外向度高的粤港澳大湾区发展带来较大外部挑战。但另一方面，未来10年，将是世界经济新旧动能转换的关键10年，是国际格局和力量对比加速演变的10年，也是全球治理体系深刻重塑的10年，新的历史大势正在孕育新的历史性机遇。从全球经济新旧动能转换看，人工智能、大数据、量子信息、生物技术等新一轮科技革命和产业变革正在积聚力量，催生大量新产业、新业态、新模式，给全球发展和人类生产生活带来翻天覆地的变化。粤港澳大湾区具有充足的创新潜能，有条件更好地抓住这个重大机遇，占据全球创新高地，从而在未来新一轮的世界经济增长周期中，起到积极引领作用。从新兴市场国家和发展中国家的崛起看，全球发展的版图将更加全面均衡，中国在全球治理体系中的作用变得更加重要，亦为粤港澳大湾区在提升国际竞争力、更高水平参与国际合作与竞争上，拓展出广阔的新空间。

从国内形势看，新时代深化改革开放、推进高质量发展为粤港澳大湾区建设提供了破解发展瓶颈、克服结构性矛盾的时代机遇。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。在新发展理念引领下，我国大力推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，要求经济增长更多依靠科技进步、劳动者素质提升和管理创新，这为大湾区更好发挥科教创新优势、产业基础优势，推动转型发展、创新发展带来新契机。全面深化改革已夯基垒台、积厚成势，进入施工高峰期，尤其是赋予自由贸易试验区更大改革自主权，这为粤港澳大湾区建设营造了火热的改革氛围，为创新粤港澳合作发展体制机制注入强大改革动力。

（三）

《粤港澳大湾区发展规划纲要》对大湾区的战略定位、发展目标、空间布局等方面作了全面性规划。我们要抓住机遇、乘势而上，高起点高质量建设粤港澳大湾区，进一步建立互利共赢的区域合作关系，为粤港澳大湾区发展注入新动能，拓展新空间。

要围绕打造高质量发展典范，坚持创新驱动、改革先行、开放引领，推进建设全球科技创新高地。要着力建设现代化经济体系，优化产业布局，注重发展实体经济、高新技术产业、现代服务业，大力发展新技术、新产业、新业态、新模式，加快形成以创新为主要动力和支撑的经济体系。充分发挥粤港澳科技和产业优势，加快集聚和对接国内外创新资源，建设广州—深圳—香港—澳门科技创新走廊，推进全面创新改革试验区和珠三角国家自主创新示范区建设，构建开放型融合发展的区域协同创新共同体。找准制约粤港澳大湾区协同发展最关键的问题，大胆先行先试，着力破解在标准对接、资格互认等方面存在的体制机制障碍，以参与“一带一路”建设为重点，全方位扩大对外开放，打造国际化便利化投资贸易高地和制度创新高地，引领粤港澳大湾区城市群深度参与国际合作与竞争。

要坚持以人民为中心的发展思想，着力改善民生，打造宜居宜业宜游的优质生活圈。建设粤港澳大湾区归根到底是要落实到提升民生福祉上。要积极回应粤港澳三地民众关切，满足人民群众对美好生活的期待，优先发展民生工程，提升居民生活质量，为港澳居民在内地学习、就业、创业、生活提供更加便利的条件。特别是要把教育合作作为深化粤港澳合作的重点领域，推动优质教育资源合作共享。加快建设粤港澳人才合作示范区，为人才跨地区、跨行业、跨体制流动提供便利条件。完善区域公共就业服务体系，拓宽港澳居民就业创业空间。加强粤港澳社会保障和社会治理合作，持续改善湾区生态环境质量，建设美丽湾区。

要把共建人文湾区作为纵深推进大湾区建设的重要抓手，推动大湾区在推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展上发挥引领作用。要坚定文化自信，发挥粤港澳地域相近、文脉相亲的优势，联合开展重大文化遗产保护工程，合作举办文化遗产展览、展演等活动，共同擦亮中华文化的精神标识，增强大湾区文化软实力。发挥大湾区中西文化长期共存等综合性优势，加强多元文化交流融合，打造国际文化交往中心和文化创意人才汇集热土，推动中华文化“走出去”。此外，还要加强粤港澳三地城市文明建设，凝聚起建设大湾区的强大力量。

（执笔：廖胜华 张造群）

打造现代都市圈 推进新型城镇化

□ 张学良 林永然

打造现代化都市圈是发达国家城市的普遍做法，能够放大城市群中心城市的辐射能力、加深中心城市与周边中小城市的各方面联系。近日，国家发展改革委发布了《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，强调“建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段”。当前和今后一个时期，我们要用改革的办法和创新的精神，积极培育发展现代化都市圈，从而更好优化城镇体系格局，促进区域协调发展。

都市圈是区域发展格局的重要一环

当前我国区域发展总体上显示出“群带”空间格局，由大城市及其周边地区形成的都市圈正在逐渐成为城市群、经济带上的重要支点。都市圈介于城市和城市群之间，是要素和资源突破行政边界束缚、实现跨区域配置的又一空间尺度。与单个城市相比，都市圈一般由中心城市及周边中小城市组成，具有紧密的经济联系和人员往来，因此具有超越单个行政城市的资源配置能力和区域治理能力；与城市群相比，都市圈往往空间尺度相对较小、圈内城市联系更为紧密，区域经济的整体性和协调性也相对更高，因此可以说，都市圈是“城市—都市圈—城市群”空间尺度中的重要一环。

都市圈的形成伴随着经济要素和资源从单个城市向更大空间范围再配置的过程。按照市场经济的一般规律，大城市一般由于具有更多的就业机会、更好的公共服务、更多样化的商品、更大的消费市场等，从而能够吸引大量劳动力、资本等进入，导致城市规模不断扩大。而随着大城市规模的进一步扩大，城市环境污染加剧、公共服务吃紧、资源承载力不足等“城市病”问题凸显，对城市治理形成了较高要求，从而引发资源向外分散。

打造都市圈这个“强核”是城市群建设的重要基础，有助于引领城市群发展。从纽约、东京等国际大都市所在的城市群发展经验来看，大都市联合周边中小城市共同建设是世界级城市群核心城市建设的重要内容，一方面能够满足发展的空间需要，另一方面通过在更大范围内的空间资源配置，形成以大都市为核心，多层次、网络化、功能互补的城市空间格局，从而增强大都市的经济辐射能力。

建设都市圈有助于提高政策精准性

中央提出，要继续深入实施区域发展总体战略，完善并创新区域政策，缩小政策单元，重视跨区域、次区域规划，提高区域政策精准性，按照市场经济一般规律制定政策。《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，也指出要“进一步细化区域政策尺度”。加快以小尺度、相对精准、跨区域为主要特征的都市圈建设，有助于提高区域政策的精准性，促进区域协调发展。主要体现在以下三个方面：

第一，都市圈是突破行政边界的基本空间单元。在发展实践当中有不少城市问题，如城市综合治理、产业功能布局、基础设施衔接等，需要进行跨区域协调解决，单纯依靠行政区划调整来化解跨区域协调问题并不可持续，成本也相对较高。与城市群相比，都市圈是突破城市行政边界、促进要素跨区域流动的更小空间单元，都市圈内部中小城市受中心城市的辐射更大，城市间经济发展的同步性相对更高，城市合作协调成本也相对更小，因此便于中心城市与周边城市之间突破行政边界、实现跨区域合作。

第二，都市圈是实施区位导向性政策的重要空间单元。区域政策尺度的细化是区域政策精准性的一个重要体现。从发达国家城市管理经验来看，都市圈是区域政策制定和实施的重要空间单元，这是由于欧美和日本等国家的都市圈划分一般以通勤量和就业水平为主要指标，能够反映出地区人口集中程度以及“中心区域”和“外围区域”的联系强度，从而成为区域导向性政策制定和实施的基本单元。比如，英国通勤区被广泛用于引导区域投资、监测劳动就业等。这对我国在都市圈的空间尺度上实施区域导向性政策具有重要的启示作用。

第三，都市圈是城市群建设的基础空间单元。当前我国城市群发展存在阶段性差异，京津冀、长三角、珠三角等成熟型城市群正处于打造世界级城市群的进程中，中西部及东北地区部分城市群则还处于形成和发展阶段，城市间的经济联系仍然较弱，一体化程度相对较低。《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》强调，培育发展一批现代化都市圈，形成区域竞争新优势，为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑。具体而言，对于成熟型城市群而言，中心城市与周边地区形成都市圈，有助于发挥中心城市的龙头带动作用，有利于促进城市群一体化发展；对于发展型和形成型城市群而言，加强区域大城市与周边地区合作，建设若干都市圈，能够率先实践区域协调发展，为城市群的成长和壮大奠定基础。

加快都市圈建设的三大着力点

培育和发展现代化都市圈是推进新型城镇化建设的重要途径，有助于增强城市群中心城市的辐射力和带动作用，进而推动区域高质量协调发展。为更好地提高区域政策的精准性、把都市圈打造成城市群建设的重要节点，还应当重视以下几个方面：

第一，明确都市圈内部城市、都市圈与城市群之间的关系。一方面，应当充分认识到，尽管资源向大城市集聚是客观规律，但是都市圈建设不能继续走中心城市无序蔓延的路子，而应当树立区域整体的思维，以资源和要素为核心，通过城市间的产业协作分工，发挥各城市比较优势，实现更大空间范围内的资源优化配置；另一方面，应强化分类指导，当前我国城市群发展存在阶段差异，都市圈作为城市群建设的重要基础，应当因地制宜推进都市圈建设，及时总结成功经验，推动都市圈建设成为城市群一体化发展的先行区。

第二，把都市圈打造成宜居宜业的优质生活圈。一方面，要加强都市圈城乡间基础设施和基本公共服务均等化建设，以此促进人口空间结构的合理化和统一市场的形成，强化城乡间教育、医疗以及劳动就业等基本公共服务的统筹布局；同时促进城乡间社会保障体系的有效衔接，打破社会保障体系的城乡区域分割，将改革发展成果更多更公平惠及全体人民，增强广大群众的获得感、幸福感、安全感。另一方面，要强化文化软实力在推动都市圈内部融合发展中的作用，通过加强城市间人文交流来促进多元文化的交流融合，深入挖掘都市圈内部城市共有的文化底蕴，打造地方特色明显的都市圈文化品牌，提升广大群众的文化认同感和归属感，实现都市圈经济建设与人文建设的共同发展，从而推动都市圈人文精神内涵的提升。

第三，多方探索都市圈建设的具体路径。一是加快都市圈范围的准确、科学界定，在都市圈中心城市1小时通勤圈的基础上，以大数据应用为支撑，高起点、高标准、高质量进行都市圈数据集成平台建设，为当前及未来都市圈的建设和评估提供科学依据；二是出台都市圈规划，明确各都市圈建设目标、城市定位、主要建设内容以及发展目标，可考虑选择条件较好的都市圈制定相关规划并上升为国家级规划，起到示范引领作用；三是加强科学评估，建立健全第三方评估机制，不断跟踪都市圈建设状况，及时修正都市圈建设中出现的问题。

（作者单位：上海财经大学城市与区域科学学院）

撷英

国务院发展研究中心副主任隆国强提出：

用三种思维看待战略机遇期

中央经济工作会议明确指出，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期。要善于化危为机、转危为安，紧扣重要战略机遇新内涵，加快经济结构优化升级，提升科技创新能力，深化改革开放，加快绿色发展，参与全球经济治理体系变革，变压力为加快推动经济高质量发展的动力。对于战略机遇期，我们要用国别思维、动态思维和辩证思维来认识和看待。

一是国别思维。同一个世界，同样的变化，但对于不同的国家来说有着不同的意义。讨论中国的战略机遇期一定要从中国的发展阶段及自身的优势、劣势以及发展目标出发，而不是笼统地说是机遇还是挑战，脱离一个国家的实情讨论战略机遇期是没有意义的。二是动态思维。同样的世界变化，过去看来，可能是重要的战略机遇，但是随着我们在全球分工地位变化等自身条件的转变，现在看未必是机遇；相反，过去看曾经是挑战的因素，现在可能成了新的机遇。三是辩证思维。要辩证地看待机遇和挑战。我们经常讲“危中有机”，但很多机遇本身也可能转化为挑战，这一点不可忽视，需要特别警惕。

当前的战略机遇期有怎样的内涵？我认为，至少有三方面需要重点关注、牢牢把握。首先，和平与发展是世界的主题。我们要一心一意谋发展，聚精会神搞建设，把自己的事情做好，进一步增强综合国力。二是新一轮技术革命和产业变革在加速推进。发展中国家要想实现跨越式增长，一定要把握好新技术革命的机遇。三是我们面临新的国际发展机遇。我们在工业化起步阶段，抓住了制造业跨境产业转移的机遇，推动了快速工业化；今天讲创新和高质量发展时，我们又面临很多有利于创新的国际机遇。因此，我们要有强烈的机遇意识，事先预判，谋定而后动；要根据情况调整开放战略；要以强烈的历史责任感和紧迫感把战略机遇转化为行动。

中国财政科学研究院副院长白景明提出：

积极财政政策要加力提效

中央经济工作会议明确提出，宏观政策要强化逆周期调节，积极的财政政策要加力提效，实施更大规模的减税降费。这是党中央在深化对做好新形势下经济工作的规律性认识的基础上作出的确保经济发展行稳致远的重大决策。

加力提效包括相辅相成的两个方面：加力是指再度提升减税增支强度，提效是指找准政策发力点并管好、用好资金。两者的互补性有利于化解高强度减税增支带来的财政收支矛盾，体现新时代稳中求进的经济工作总基调，表明积极的财政政策要在防范和化解重大风险的前提下实施逆经济周期调节。

其一，加力不是无边界“放水”。相比发达经济体，我国财政政策超强扩张的突出表现是减税力度大。但要看到，减税不是简单地减收，而是要有针对性地调节企业和个人的经济行为。2019年要把普惠式减税和结构性减税有机结合起来。普惠式减税的含义是扩大减税覆盖面。要通过深化增值税改革减轻供给侧特别是实体企业税收负担，为供给侧结构性改革铺路、为所有企业加大结构调整输血；通过个人所得税改革大幅度、大面积减轻消费者负担，为需求扩张打基础。结构性减税主要包括动态调整进口关税税率水平、加大针对小微企业和科技型初创企业税收政策支持力度等措施。对小微企业和科创企业减税的意义在于充分发挥小微企业就业吸容功能，让更多的人有事干、干好事。调整进口关税税率水平意在减轻消费者部分进口商品购买负担，满足多层次消费偏好，同时培育创新能力，扶持新动能由小变大、由弱变好。

其二，提效重在制度建设。提效指提高资金使用效率和使用效益，本质上是另一种形式的加力。因为高效使用资金就是在抵补减税带来减收的同时又增强支出增量的边际效益。具体要落实五大改革任务：一是加快推进全面实施预算绩效管理；二是加快扶贫资金动态监控机制建设，切实用好、用实扶贫资金；三是探索建立支出政策评估体系，全面认识支出的微观和宏观效应，为建立专项资金退出机制和地方政府债务风险评估机制创造条件；四是盘活财政存量资金；五是优化四本预算之间的协调关系。

（杨 澍）

本版编辑 欧阳优