

热点解读

强化粤港澳大湾区规则衔接机制对接

丁晋清

建设粤港澳大湾区，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，是推动“一国两制”事业发展的新实践。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，深化粤港澳大湾区合作，强化规则衔接、机制对接。规则衔接、机制对接是促进市场要素高效便捷流动、推进市场一体化的前提，强化规则衔接、机制对接，将更好发挥粤港澳大湾区高质量发展动力源作用，为大力发展湾区经济提供重要保障。

强化规则衔接、机制对接是发展湾区经济的关键

打造“一点两地”的迫切需要。湾区是推动一个国家、地区乃至全球经济发展的重要增长极，在科技创新方面发挥着“领头雁”作用。2023年4月，习近平总书记在广东考察时强调，使粤港澳大湾区成为新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地。围绕“一点两地”战略定位持续推进大湾区建设，需要强化规则衔接、机制对接，把规则、机制优势转化为发展湾区经济的强大效能。推动大湾区与周边地区建立更加紧密的联系，形成互促共进关系，加强地方政府之间合作，为密切经济联系营造有利发展环境。

建设一流湾区和世界级城市群的需要。城市群是承载发展要素的空间组织形式，能够更快传播新技术新应用，容纳较长的产业链，实现区域内产业协同发展。放眼世界，发展条件好、竞争力强的城市群，往往集中在湾区。粤港澳大湾区要建设成为富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群，关键是在基础设施互联互通、产业生态创新融合、资源科学配置、要素流动顺畅等方面协同发力，推进三地全方位互联互通，提高发展质量和抗风险能力。这就需要强化规则衔接、机制对接，促进人流、物流、资金流、信息流等跨境高效流动，提升市场一体化水平，为深度融入世界经济奠定坚实基础。

打造高水平开放平台的需要。粤港澳大湾区是全国对外开放水平最高的区域之一。充分发挥香港、澳门作为自由开放经济体和广东作为改革开放排头兵的优势，推进以规则衔接、机制对接为核心的制度型开放，创新开放合作体制机制，全面对接国际高标准市场规则体系，扩大“湾区标准”清单和“湾区认证”项目范围，有利于营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，进而加快培育大湾区国际合作和竞争新优势。

强化规则衔接、机制对接需坚持几个原则

坚持党的全面领导。由于粤港澳大湾区“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”的独特性，在推进规则衔接、机制对接的过程中，联通、贯通、融通范围较广且难度较

大，需发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿湾区经济发展全过程。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局，整体推进粤港澳大湾区规则衔接、机制对接。

坚持大胆探索、敢为人先。强化粤港澳大湾区规则衔接、机制对接是一个全新命题，没有先例可循，需发扬敢闯敢试、敢为人先的精神，打破阻碍市场一体化进程的体制机制障碍和区域壁垒，探索三地人车往来、跨境执业、资金过境的新模式新路径，探索建立对内统一、对外被广泛接受并使用的规则和标准，加快实现各领域规则互认、融合和衔接，促进科创要素高效便捷自由流动。进一步拓宽规则衔接、机制对接的覆盖面，充实内容、丰富“接口”，推动湾区经济向纵深发展。

坚持以人为本、推进民生融合。民生融合是强化粤港澳大湾区规则衔接、机制对接的重点领域之一。针对港澳同胞来粤就业创业和生活重点诉求，需围绕教育、就业、医疗卫生、社会保障、政务服务等领域推进规则衔接，创新推出便民利民惠民举措，以“小切口”撬动三地民生融合“大变化”。坚持以人为本，完善基本公共服务制度体系，加快普惠性、基础性、兜底性民生建设，同心协力共建美好湾区。

坚持法治思维、推进法治建设。大湾区融合发展越深入，开放越深入，就越要加强法治建设尤其是涉外法治建设。这就需要强化规则衔接、机制对接，为开放发展营造有利的法治条件和外部环境。充分发挥立法引领作用，强化知识产权创造、运用和保护，优化调解、仲裁等公共法律服务，完善多元化纠纷解决机制。健全全方位、多层次、立体化监管体系，营造公平公正、健康发展的法治环境，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远作用，为高水平对外开放和要素流动提供有力保障。

把握强化规则衔接、机制对接的主要着力点

强化科技创新规则衔接、机制对接，推动粤港澳大湾区向新而行。湾区经济具有创新性特征，创新要素自由便利流动，将有效推进产业集聚扩散、引领产业升级和科技创新。粤港澳大湾区科技创新要素高度集聚，科技研发、转化能力突出，但也有科技生产要素流动不够便利，科研资金跨境使用、知识产权保护存在体制机制障碍等问题，需从规则、机制、平台、项目、人才等方面统筹推动科技交流合作，更好发挥科技创新支撑和引领经济社会高质量发展的作用，推动粤港澳大湾区向融而进、向新而行、向强而立。需打造具有全球影响力的国际科技创新中心，加快构建以深港、广珠澳科创走廊和河套、横琴科技创新极节点为主体的“两廊两点”架构体系，发挥大湾区30家国家重点实验室、430家省重点实验室等创新平台作用，强化战略科技力量建设，加强基础研究和关键核心技术联合攻关，提升科技成果转化能力。破除影响科技创新要素自由流动

的瓶颈，进一步激发各类创新主体活力，贯通、融通人才激励评价体系，完善全过程创新生态链。重点培育发展新一代信息技术、生物技术、高端装备、新材料、节能环保、新能源汽车等战略性新兴产业，加快推动制造业转型升级。

强化区域协调发展领域规则衔接、机制对接，提升市场一体化水平。湾区经济具有区域性特征，集聚功能强大。粤港澳大湾区在政治、经济、文化、社会等方面存在较大差异，制度壁垒和地区发展不平衡成为区域协调发展的主要障碍。需在错位发展的基础上，加强三地优势互补、融合共进，进一步提高区域发展协调性，更好发挥辐射带动周边区域发展的动力源作用。强化基础设施“硬联通”，充分发挥交通开路先锋作用，构建高效便捷、辐射国内外的现代综合交通运输体系，重点建设“一中心三网”。“一中心”是指世界级国际航空物流中心，“三网”是指多向通道网、海空航线网、快速公交网，形成辐射国内外的综合交通体系。促进珠江口东西两岸融合发展，优化珠三角九市与粤东西北地区生产布局。强化规则机制“软联通”，以“湾区通”工程为抓手，深入推进“一事三地、一策三地、一规三地”，有效衔接政务服务、投资贸易、市场准入、资质认证等方面标准，进一步打通政策堵点，实现资源要素无障碍自由流动。率先构建跨行政区合作发展新机制，推动大湾区市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通，避免市场分割形成阻碍要素流动和配置优化的区域格局，通过资源整合和政策优化重塑资源要素高效配置、融合发展的空间格局，多图层、多层次、多形式扩展对内经济联系，融入全国统一大市场建设。

强化生态建设和环境保护领域规则衔接、机制对接，建设美丽湾区。湾区经济具有生态性特征，湾区往往是生态优美、环境资源充裕的宜居地带。我国经济社会发展已进入绿色化、低碳化的高质量发展阶段，发展湾区经济需努力提高生态环境质量，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，实现绿色低碳发展。强化体制机制对接，构建更加科学、高效、可持续的环境治理体系，实施重要生态系统保护和修复重大工程，打造人与自然和谐相处的“大湾区样本”。实施生物多样性保护重大工程，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统稳定性，持续激发高质量发展的生态潜

要积极主动参与粤港澳大湾区建设，整合优质资源，深化协同发展。要统筹推进教育、科技、人才一体化发展，大力引进和培养各类人才，打造国际高端人才集聚高地。

——习近平总书记2024年12月20日在庆祝澳门回归祖国二十五周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话

粤港澳大湾区在全国新发展格局中具有重要战略地位。广东要认真贯彻党中央决策部署，把粤港澳大湾区建设作为广东深化改革开放的大机遇、大文章抓紧做实，摆在重中之重，以珠三角为主阵地，举全省之力办好这件大事，使粤港澳大湾区成为新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地。

——习近平总书记2023年4月13日在广东考察时的讲话

力和绿色动能。协同推进创新绿色低碳发展模式，运用数字技术、绿色技术改造提升传统产业，推动产业结构低碳化，营造绿色低碳产业健康发展生态。

强化对外开放领域规则衔接、机制对接，共建开放度更高的大湾区。湾区经济具有开放性特征，对外联系密切，经济高度开放。粤港澳大湾区外向型经济特征明显、国际化优势突出，是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，有基础、有条件、有能力、更有责任在建设更高水平开放型经济新体制中走在前列。要努力把大湾区打造成为我国高水平对外开放门户枢纽，推动高质量共建“一带一路”走深走实。充分发挥横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台的试验示范作用，联动开拓国际市场，发挥港澳地区独特优势，全面参与国际经济合作，推动大湾区企业“走出去”。协同推进涉外法治建设，构建协同联动的涉外法治体系，深化法治领域的国际合作，完善全链条涉外法律服务体系，提升涉外经贸风险防控应对能力，为企业“出海”保驾护航。

强化民心相通领域规则衔接、机制对接，全面建设宜居宜业优质生活圈。湾区经济具有共享性特征，共建大湾区优质生活圈，要以改善民生为重点，推进社会协同治理，共享世界级大湾区的发展红利。一是聚焦居民关注度、参与度高、获得感强的民生实事项目，以“湾区通”工程为抓手，项目化、任务化、清单化、台账化推动落实，让各项互联互通政策更加可知可感，多渠道增加居民收入，加快补齐民生短板，织密扎牢社会保障网，促进三地民心相通，激发共同奋斗力量。二是探索跨区域统筹基本公共服务互惠共享制度和共享共营新模式，打破行政壁垒和体制障碍，完善跨地区基本公共服务资源统一管理和协调机制，便利港澳居民在粤工作生活，建设宜居宜业宜游的优质生活圈。支持港澳实施青年就业计划，完善“1+12+N”港澳青年创新创业基地体系，扩大职业资格互认范围，为港澳青年就业创业提供全链条服务、创造良好社会环境。三是加强公共安全系统施治、协同联动，提升超大特大城市现代化治理水平，有效防范和及时应对社会公共安全事件，增强群众获得感幸福感安全感，不断实现人民对美好生活的向往，画好粤港澳大湾区最大“同心圆”。

（作者系广东省社会科学院副院长、广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

低空经济是以低空空域为依托，航空器为主要载体，涵盖载人、载货等各种低空飞行活动的综合经济形态。近年来，我国持续在空域、行业等方面加大政策支持力度，以传统通用航空、无人机产业为代表的低空经济实现较快发展。根据工信部赛迪研究院发布的《中国低空经济发展研究报告(2024)》，2023年我国低空经济规模为5059.5亿元，增速达33.8%，预计到2026年，低空经济规模有望突破万亿元。

低空经济作为战略性新兴产业，科技含量高、创新要素集中，具有产业链条长、应用场景复杂、使用主体多元、涉及部门和领域多等特点，呈现出明显的新质生产力特征，发展空间广阔。首先，基础设施是低空经济发展的前提。发展低空经济需对相关基础设施进行数字化和网络化改造，包括满足不同运行场景的机场、起降点和维修站等地面设施网，系统完备的通信、导航、气象、监测等低空信息保障网，以及具备全域数据共享能力的低空飞行服务网。其次，研发制造是低空经济发展的核心。低空经济既依赖各种有人驾驶航空器和无人驾驶航空器的研发和制造，也离不开大数据、人工智能等相关技术和产品的开发。从低空经济产业链来看，上游核心零部件、中游低空制造和通航保障、下游应用场景都需要以数字化和智能化技术为支撑。最后，应用场景是低空经济发展的动力。低空经济不仅限于航空运输领域，还涵盖文化旅游、交通物流、应急救援、农业生产等多业态应用场景，进一步丰富应用场景将推动低空经济走进千家万户、赋能各行各业。

低空经济快速发展的同时，也对传统民航管理体系带来挑战。从管理主体看，传统民航管理主体为民航管理部门和空域管理部门，低空经济管理主体则更为广泛，涉及工业和信息管理、市场监督管理等部门，需优化协同各部门监管职责。从管理对象看，传统民航管理对象主要是公共航空运输和通用航空企业，低空经济的参与主体更加多样化，涵盖低空智能制造、低空服务等相关行业，管理对象范围更广、产业链条更长。从管理内容看，传统民航管理内容主要是航空运输安全，低空经济管理则涵盖更为多样的产品和更为复杂的应用场景，兼顾航空安全、公共安全、国家安全。

民航等相关部门围绕机场建设、准入管理、服务保障推出一系列支持政策和改革创新举措，在硬件、技术、制度方面，对低空经济发展形成了有效支撑。未来，可考虑在航空器适航审定、基础设施建设标准、安全监管等方面着力，持续推进低空经济健康发展。

一是推进民航全行业管理制度改革。加快推进空域分类管理落地实施，保障低空飞行安全有序高效，提高低空空域资源利用率，以适应差异化、多样性的低空经济产品和运行场景。落实好《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》，健全完善无人驾驶航空器综合管理平台功能，协调相关方面共同加强低空飞行活动服务保障体系建设。

二是满足低空经济发展对基础设施的新需求。进一步完善通用机场建设和运行标准，推动通用机场和临时起降点建设，优化布局低空交通网络，完善基于安全风险的分级分类审定方法，提升适航审定能力，优化航空器适航标准、审定模式与技术，加强无人机适航审定体系和能力的建设。

三是更大范围协调低空经济监管职责与资源。建立低空经济央地议事协调机构，协调各部门、各层级的监管资源，迭代升级低空飞行的安全监管体系。针对未来低空运行态势，完善通用航空、通用航空、无人驾驶航空等融合运行场景下各类飞行活动的安全运行规则、标准以及相关监管政策，进一步提升安全监管效能。

四是健全低空经济产业标准体系。推动大数据、人工智能等新技术相关标准对接低空经济领域，并融入完善基础设施、低空制造和低空飞行活动管理，一体化推进空基技术和服务规范。加快健全飞行操作规程、应急响应标准、飞行员培训和认证标准，以及低空交通管理方面的管制流程、信号传输、数据处理等标准，特别是跨航空、通信、信息技术、地理信息等领域的协同标准，促进产业深度融合。

（作者单位：中国政法大学国际法学院）

发动科技创新引擎建设现代化产业体系

王寿林

新一轮科技革命和产业变革深入发展，全球产业体系呈现多元化布局、区域化合作、绿色化转型、数字化加速的态势，以习近平同志为核心的党中央站在实现中华民族伟大复兴战略全局的高度，对建设现代化产业体系作出重大战略部署，强调“要及时将科技创新成果应用到具体产业和产业链上，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，布局建设未来产业，完善现代化产业体系”。这是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的必然要求，也是全面建设社会主义现代化强国的应有之义。

经过长期不懈的奋斗，我国用几十年时间走完了发达国家几百年走过的工业化历程，成为全世界产业门类最齐全的国家。进入新时代以来，我国坚持创新在现代化建设全局中的核心地位，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，科技进入迅猛发展时期，科技创新体系不断完善，科技资源布局不断优化，科研主体能力不断提升，重大创新成果不断涌现。在新兴产业领域，攻克了一系列关键核心技术，航空航天、探月探火、深海深地探测等方面取得一批具有国际影响力的重大创新成果，为现代化产业体系建设积蓄了强大动能，奠定

了坚实基础。

新的时代条件下，掌握关键核心技术是我国赢得国内经济发展主动权、国际科技竞争制高点的实质所在。对于推进现代化产业体系建设意义重大。实践证明，科技创新、产业变革、经济发展之间存在着的内在联系，其中科技创新处于源头、先导地位，是促成产业变革的驱动力，是牵引经济发展的火车头。科技创新促进科研团队的组织化、建制化、集成化发展，使基础研究、应用研究、开发研究一体进行，科学发现、技术发明、产业发展同时展开，有力提升了科技发展的广度、高度、深度、速度和精度，不断推动产业和产品向价值链中高端跃升。科技创新具有多重特性，不仅能够将科研成果转化为技术成果、产业成果，催生新兴产业，而且能够推动传统产业升级换代，未来产业孕育萌发，从而形成新的产业体系。在实际生活中，科技实力决定产业实力，进而决定经济实力和国防实力，由此构成综合国力的核心内容，直接关乎一个国家的国际地位和发展前景。

纵观英国、德国、美国、日本这四个先后崛起的大国，无不是以强大的科技创新能力为依托的。英国在第一次工业革命中迅速崛起成为“日不落”帝国，但后来随着科技创新

能力的减弱，逐步让位于其他国家。美国之所以能够成为当今世界超级大国，根源正在于其领先的科技创新能力。诚如习近平总书记所指出的，“那些抓住科技革命机遇走向现代化的国家，都是科技基础雄厚的国家；那些抓住科技革命机遇成为世界强国的国家，都是在重要科技领域处于领先行列的国家”。

以科技创新助推现代化产业体系建设，要求我们加强顶层设计、战略规划、前瞻布局，立足我国国情，瞄准世界科技革命和产业变革方向，充分发挥社会主义制度、新型举国体制、超大规模市场、丰富人力资源等优势，在重点建设高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化数字化信息基础设施的同时，着力打造一批具有国际竞争力的科技创新团队，持续提升各类主体创新决策能力、科技攻关能力、成果转化能力。系统实施一批关乎国家经济社会发展全局的重大科技项目，全力打赢关键核心技术攻坚战，加快形成原创性、突破性、引领性重大科技成果，从根本上改变关键核心技术受制于人的局面，以关键核心技术的攻关、突破，为改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业提供高质量的技术供给和储备。

传统产业是现代化产业体系的基底。以

科技创新改造提升传统产业，要运用信息技术和数字技术，实现生产经营和管理服务数字化，通过数字化转型提升生产效率和竞争能力。新兴产业是以重大技术突破为基础，知识技术密集、成长潜力巨大、综合效益良好的战略性新兴产业。以科技创新培育壮大新兴产业，要加快发展新一代信息技术、人工智能、高端装备、航空航天以及新能源、新材料等产业，推动互联网、大数据、云计算、区块链同新兴产业深度融合，构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎，在空天海洋、信息网络、清洁能源、生命科学、核能技术等核心领域培育一批战略性新兴产业，加快形成具有核心竞争力的优势产业集群。未来产业是由前沿技术驱动，尚处于孕育萌发阶段，将对经济社会发展起关键作用的先导性产业。以科技创新超前布局未来产业，要注重长远谋划，壮大产业主体、丰富应用场景、优化支撑体系，着力在人工智能、量子信息、基因技术、生物育种、深海空天开发等前沿领域打造一批未来产业，以便在未来发展中赢得先机。

（作者系教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心天津大学基地研究员）