

“十四五”时期粤港澳大湾区城市可持续发展政策建议

钟俏婷 张光南 杨清玄

摘要：本研究通过建立“粤港澳大湾区城市可持续发展指标体系 2020”发现六方面突出问题：可持续发展的创新支撑相对不足、高等教育仍存在很大提升空间、出口转口贸易萎缩且对内需求开发不足、粤港澳大湾区基础设施仍存在资源错配现象、医疗卫生区域发展不平衡、生态环境治理任务艰巨。结合粤港澳大湾区各城市现实情况，建议从建设粤港澳大湾区国际创新科技中心、支持和配合国家构建“双循环”新发展格局、全面强化人力资本投资、加快推进粤港澳大湾区基础设施互联互通、广深珠联合港澳推进医疗卫生事业协同发展以及推进粤港澳大湾区绿色发展等六大方面，推动粤港澳大湾区城市可持续力保持正向发展。

在本课题组 2018 年《粤港澳大湾区可持续发展指数报告》工作基础上，本研究建立了“粤港澳大湾区城市可持续发展指标体系 2020”，包括经济、社会、资源环境 3 个属性层的子系统，共 13 个二级指标，24 个三级指标。以 2015 年为基期，运用复合系统，考虑系统内部社会、经济和环境三个子系统的动态影响，定量计算粤港澳大湾区 11 个城市 2016-2019 年的可持续力发展情况，梳理粤港澳大湾区城市可持续发展面临的突出问题，在此基础上，根据粤港澳大湾区各城市现实情况，提出粤港澳大湾区城市未来 5 年可持续发展路径建议。

一、粤港澳大湾区城市可持续发展面临的突出问题

对粤港澳大湾区城市 2016-2019 年可持续力进行对比分析发现，造成香港地区可持续力变化的主要因素是经济的波动和社会的动荡；虽然澳门地区在社会和资源环境两个方面均有不俗的表现，但经济发展仍是澳门未来可持续发展能力提升的关键；对于珠三角大部分城市而言，经济环境的变动是造成该地区可持续力变动的主要因素，小部分城市的社会发展和资源环境改善是该地区可持续力提升的重要环节。归纳影响粤港澳大湾区城市可持续发展的重要因素，可发现如下突出问题：

第一，可持续发展的创新支撑相对不足。研究与试验发展（R&D）活动作为科技活动中最具创新性的部分，其资金投入高低直接影响着城市创新能力的高低。从 2015-2019 年研究与试验发展（R&D）内部经费占 GDP 比重情况来看，除澳门外，粤港澳大湾区其他城市 R&D 投入相对不足，投入强度平均仅为 2.8%，与纽约、旧金山等国际湾区城市高于 4% 的研发投入强度仍有较大差距。

第二，高等教育仍存在很大提升空间。除去广州、珠海、香港和澳门，珠三角地区其余 7 个城市的高校在校生比例普遍偏低，2019 年平均不到 1.63%。同时，粤港澳大湾区各城市受高等教育人口占全部人口比例普遍偏低，约 20% 左右，而旧金山市、纽约市的相关指标则高达 46% 和 38%。

第三，出口转口贸易萎缩，对内需求开发不足。受全球经济与股市恶化影响，与 2018 年相比，2019 年香港的第三产业增加值占比以及出口占比两个指标均呈大幅下降趋势。佛山、江门、东莞、中山等城市 GDP 增速与出口占 GDP 比重显著下降是造成当地经济子系统有序度显著下降的重要原因。

第四，粤港澳大湾区基础设施仍存在资源错配现象。东西两翼城市之间交通联通密度偏低。同时，澳门、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等通讯基础设施严重不足，2019 年每百名居民互联网宽带用户数较低，平均不足 150 户。

第五,医疗卫生区域发展不平衡。粤港澳医疗协同发展仍面临湾区内地城市医疗资源紧缺,医疗管理体系、培养机制、考核方式、医疗习惯等差异突出,优质医疗卫生资源合作亟需强化等问题。

第六,生态环境治理任务艰巨。港澳用水量远超过珠三角9市,水资源紧缺对港澳的可持续发展造成一定的制约。东莞、珠海等城市人均耗电量高。与2015年相比,2019年粤港澳大湾区11个城市可吸入颗粒物浓度虽有一定下降,但PM10年平均浓度仍高于每立方米35微克,远远超过其他三个国际湾区(均小于每立方米15微克)。珠海、江门、肇庆、惠州、中山等节能环保支出占政府开支比重的显著减少,说明在政府层面上的环境监察能力建设水平仍不足够。

二、“十四五”时期推动粤港澳大湾区城市可持续发展的政策建议

(一) 建设粤港澳大湾区国际创新科技中心

香港、澳门发挥地域区位优势,广州、深圳贯彻落实创新驱动发展战略,积极推进“广州-深圳-香港-澳门”科技走廊建设,共建粤港澳创新创业交流机制,确保创新政策的稳定性和执行力,提升整体社会的科技创新氛围。依托港深创新及科技园、广州穗港智造合作区,以及广州南沙、深圳前海、珠海横琴等重大合作平台,推动港澳青年投身粤港澳大湾区国际科创中心建设。加大科研经费投入,补齐基础研究短板,培育壮大科技创新型企业,规划建设科技创新关键节点,建设科技体制机制改革先行区,整合利用国际优质要素资源,推动科技创新更高水平发展。

(二) 支持和配合国家构建“双循环”新发展格局

港澳要以粤港澳大湾区和“一带一路”建设为依托,积极成为国内大循环的“参与者”和国际循环的“促成者”。在国内大循环方面,为解决以往香港工厂常以外销为主而对内需求开发不足的问题,香港特区政府可从推动港企优势产品扩大内销、拓展进口分销业务,以及鼓励香港业界以创新为驱动协同攻克核心技术以解决国内技术需求难题等方面入手,协助内地进一步扩大内需的同时进一步发展香港国际贸易中心与航运中心。在国际循环方面,加强粤港澳大湾区金融市场互联互通,利用香港业界的国际经验和金融网络,以更高水平的开放推进国际经济大循环,从而进一步提升香港国际金融中心地位。澳门以“存量优化,增量调整”的基本思路,推进产业适度多元发展,稳定现有博彩业发展的规模,集中资源在特色金融、会展、文化创意、中医药等领域实现突破。

(三) 全面强化人力资本投资

人力资本是促进经济增长的重要因素,政府应在提升人口素质方面投放更多的资源。一方面,健全生育保健体系,完善老年人社会支持网络;另一方面,开发本地新人力资源,构建多元文化社会。同时,配合粤港澳大湾区未来经济、教育、科技和文化发展需要,加强专业人才与投资移民政策规划,系统培养各类管理、技术型高素质人才,重点增强对葡语、旅游管理等粤港澳大湾区较为稀缺的人才的培养力度,提高大湾区整体竞争力。

(四) 加快推进粤港澳大湾区基础设施互联互通

为加强粤港澳大湾区交通运输基础设施和信息基础设施之间进行更紧密合作,促进区域经济一体化发展,要建立粤港澳大湾区政府间基建合作的多层次共同决策机制,完善粤港澳大湾区基础设施合作的跨区域基础设施治理组织架构,强化粤港澳大湾区基础设施合作在专项政策、产业发展、信息平台、应急管理等方面的政策配套。

(五) 广州、深圳、珠海联合港澳,推进医疗卫生事业协同发展

广州、深圳、珠海可在推动港澳与内地建立更加紧密的联系，助力港澳更好地参与国家建设，融入国家发展大局的背景下，在穗港、深港、琴澳医疗卫生事业协同发展方面先行先试，整合区域医疗资源，促进优质医疗资源协同供给，推动粤港澳医疗卫生行业管理规则衔接、机制对接。

（六）推进粤港澳大湾区绿色发展

绿色发展是一种资源节约、环境友好型的可持续发展道路。政府应大力倡导合理消费，推广绿色消费模式；鼓励商界增加绿色环保产品的贸易，鼓励业界发展绿色科技；强力推进节能减排工作，抓紧推动清洁能源建设，提高资源和能源的利用效率，积极开展粤港澳大湾区生态环保合作，探索区域绿色合作顶层设计和制度改革创新。

收稿日期：2021-01-10

作者简介：钟俏婷，中山大学粤港澳发展研究院，副研究员；张光南，中山大学粤港澳发展研究院院长助理，港澳珠三角研究中心，教授；杨清玄，中山大学粤港澳发展研究院，博士研究生。