

广深充分释放双城联动效应打造世界级创新平台

中山大学自贸区综合研究院课题组

摘要：在新发展格局下，推动双城联动，打造世界级创新平台，已成为广深两地的强烈诉求和必然之举。广深两地具备打造“双子城”的基础与动力，但也面临着诸多问题和约束。课题组通过对两地实地调研提出：加强顶层设计，用好自贸试验区，打造数字经济等产业合作平台，共同发力国家综合性科学中心建设，围绕绿色金融打造金融新业态集聚等对策建议。

粤港澳大湾区建设的关键在于一体联动。经过多年发展，广深在经济社会发展上形成了各自独特的优势，具有打造“双子城”的基础与动力。广东省“十四五”规划中指出，以深化双城联动强化核心引擎功能。在新发展格局下，推动双城联动，打造世界级创新平台，已成为广深两地的强烈诉求和必然之举。

一、双城联动的基础和现状

广深两地经济基础比较。2020 年度广深两地的地区生产总值之和在广东省（约 11 万亿）占比超过 47%，两地经济规模的背后显示的是强大的区域资源配置能力与经济辐射张力。广深经济发展动力强劲，消费与投资拉动经济增长的作用日益增强，外资依赖比重稳中有降。广深两地金融资产规模不断提升，金融资产规模庞大，金融业增加值占 GDP 的比重逐年提升，金融服务实体经济的潜力巨大（见图）。

广深两地基础设施比较。广深之间的交通基建联通主要依托广深高速、广深沿江高速、珠三环高速东段、穗莞深城际、佛莞城际等复合型的交通通道。铁路联系主要由广深港高速铁路、广深铁路承担。基于工作日机场客流大数据，当前广州与深圳之间的竞合关系如下：广州主要扮演政治中心、商贸中心的职能，制造业谱系中的重工业色彩较浓厚；深圳主要扮演科创中心、对内金融中心的职能，制造业谱系侧重高新制造端。

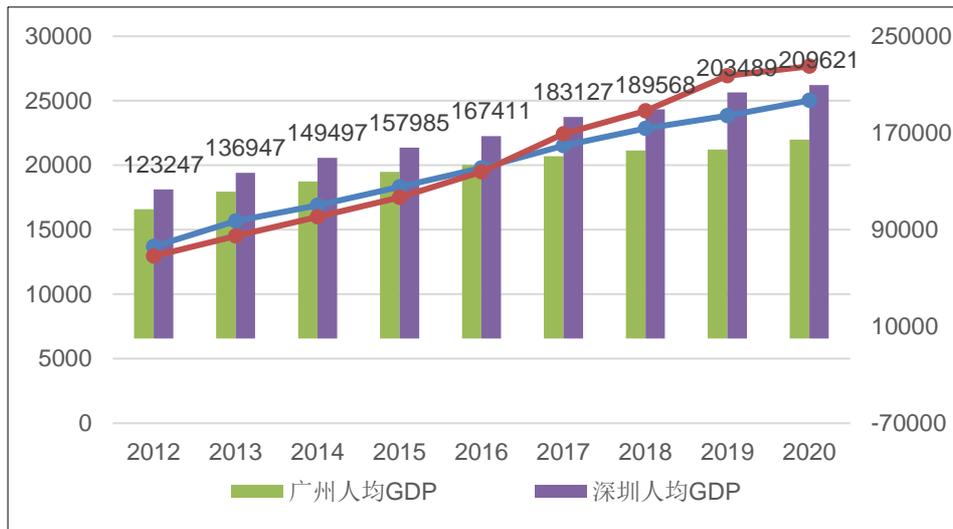


图 广深 2012-2020 年度地区生产总值（人均）时序图

表 广州和深圳三产 GDP 占比情况¹

	年份	广州	深圳
第一产业占比 (%)	2014	1.31	0.00
	2018	0.98	0.09
	2019	1.06	0.09
第二产业占比 (%)	2014	33.46	42.60
	2018	27.27	41.13
	2019	27.31	38.98
第三产业占比 (%)	2014	65.23	57.40
	2018	71.75	58.78
	2019	71.62	60.93
规模以上工业总产值 (亿元)	2014	16131.47	24777.59
	2018	18595.11	35439.02
	2019	19554.91	37326.16

¹ 数据来源：wind 数据库和广深两地统计年鉴。

广深两地产业发展比较。从规模以上工业总产值看，深圳的规模以上企业工业总产值要高于广州，且两者间差距呈扩大趋势。广州的汽车制造业，深圳的计算机、通信和其他电子设备制造业各有优势。在服务业中，广州的优势行业是交通运输、仓储及邮电通信业、批发和零售业等；深圳的优势行业是金融业（见表）。

二、广深双城联动的主要问题

制度创新：改革创新权力不对等。一是改革自主权。深圳的特区立法权使其在各方面拥有先行先试权。近年深圳在国家战略体系中的定位进一步提升。相比之下，广州先行先试的权限受限较多。二是财政支配权。广州属于三级财政，除上缴中央的税款外，还需上缴省里50%，导致地方自留财政收入明显少于深圳，且作为副省级省会城市，公共事务支出等项目远多于深圳，难免存在发展受限的状态。三是其他改革自主权限。深圳可在建设用地的地上、地表和地下分别设立使用权，按照海域的水面、水体、海床、底土分别设立使用权等。

互联互通：中心区到中心区的连通性仍较差。广深之间目前多数高速公路的互联互通相较于国内城际呈现出明显的车流量不均衡态势，具体表现为广深高速过于拥堵，而沿江高速则远未饱和。相较于公路，目前广深之间主要有广深铁路与广深港高铁两条线路。广深铁路速度较低，广深港高铁接入广州南站距广州市中心较远，两者均难以满足两市中心区域间的快速联通需求。

产业协同：产业联动性和互补性不强。由于历史和地缘的原因，广深两地的产业发展各自形成了一定的比较优势，广州以传统贸易和制造见长，而深圳的电子信息和金融则更胜一筹。广深两地产业同构化程度低且互补基础弱是形成目前联动发展不充分的根本原因。但是，除了看“存量”，也应该意识到两地产业协同发展的“增量”，如高端装备制造、新能源汽车等，这些新兴产业上两地完全可以优势互补。

科技创新：两地科创资源未形成合力。广州在基础科研条件、科研人员生活配套设施、多样化的研发应用场景等方面较有优势，而深圳则具备更优越的市场化条件，两地科技创新合作的机制仍然存在大量需要理顺的地方。此外，广州仍需进一步发挥汇聚外部要素的功能，两地政府科技部门的协调机制也有待完善。

金融改革：金融基础设施、政策差距明显。深圳的金融基础设施布局（如深交所）和金融政策优势（如对港服务业）使其对珠三角其他城市的金融资源和金融企业具有极强的“虹吸效应”。而广州的金融业发展则相对比较缓慢，尤其是之前大型金融基础设施的缺位，导致广深两地的金融业发展不在一个量级上，强弱明显则联动发展的基础比较薄弱。

三、双城联动打造世界级创新平台的对策建议

（一）确立双城联动的指导思想，致力于打造世界级创新平台

共同谋划。立足于打造世界级创新平台、从全省乃至全国的高度来谋划广深双城联动的部署和实施，加强过程交流，共同谋划双城联动发展。**共同争取。**广深共同策划一批先行先试的重大议题，在推动议题落地的过程中共同向中央争取相关制度创新权力的下放。**共同宣传。**共同宣传双城联动的决心和决策，面向全球宣传广深合作的未来，向市场释放广深联动的信号。

（二）加强顶层设计，建立常态化的沟通交流机制，用好自贸试验区的制度创新平台

设立高级别的双城联动推进办公室，加强广深两地的领导干部交流。建议设立省委书记或省长挂帅的双城联动推进办公室，在两地分别设立办公室。与此同时，加强广深两地主政官员的互相任职，建立基层部门公务员常态化的交流机制。打通两地公务员交叉任职的通道，实现基层公务员常态化的两地晋升机制。

建立信息共享机制，共同制定重大发展战略。课题组在调研中发现，现阶段两地政府的重大政策或者规划，如十四五规划，在制定过程中几乎没有任何沟通机制。建议设立“双城公务信息云平台”，同时建立日常化的“线下交流”机制，对口部门或者承担同一合作项目的部门应建立日常的资料交换机制和座谈沟通机制。

用好自贸试验区，以制度创新驱动双城联动。南沙和前海要互相拥抱，将自贸试验区打造成为双城联动先行示范区。利用自贸试验区制度创新优势，打通广深两地的人才政策，实行政策叠加和政策最优原则，吸引全国乃至全世界的科技人才在南沙、前海自贸片区内集聚。创新合作机制和模式，在南沙自贸试验区内设立“广深产业合作园”。

(三) 基础设施先行，优化完善双城之间的综合交通体系，缩短中心城区-中心城区的通勤时间

第一，要充分发挥不同交通运输方式的比较优势，优化完善双城之间现代交通综合运输体系。从货运的角度来看，应注重运输结构的优化,完善交通网衔接。从客运的角度来看，着重发展公路-铁路-地铁的双城中心区互通无缝对接。**第二，提升广州南沙区与深圳宝安区及光明新区的互联互通，同时也将增强广州南站的综合交通枢纽功能。**应加快广州地铁 22 号线拓展工程的建设，通过将 22 号线南延至庆盛站、蕉门、南沙客运港，并跨海连接东莞，经东莞滨海湾站（TOD）、继续东延至深圳沙井站，与深圳地铁 18 号线对接。**第三，南沙对接深中通道，将南沙打造为广深联动的桥头堡。**南沙支线作为深中通道的重要组成部分，一旦建成将构成广州与深圳之间地理意义上最短的联接路径，由此将对广深之间的产业协同布局、项目联合开发、要素互动流通、居民生活往来产生变革性的影响。

(四) 打造重点产业合作平台，形成紧密的利益共享体系，稳固广深两地的纽带作用

第一，从横向和纵向两个方向入手重点打造产业合作平台和共享利益的项目。“强强联合”，两地企业通过技术传导、扩散、共享等方式推动水平型产业合作。在新兴产业方面，广深两地要通过优势互补进行垂直型产业联动。**第二，加快推进现有合作平台建设的同时，在更广领域探索合作平台或共享利益项目。**广深可以在智能物流与仓储、数字创意产业等方面探索更广领域的合作。深圳的电子技术装备已拥有完整的产业体系，广州在文化底蕴、国家游戏产业、音乐创意产业等方面也有深厚的积累，广深在数字创意产业方面具备联动发展的基础。**第三，重视民营企业在广深两地产业联动中的作用。**2019 年广州内资企业中，私营企业数为 3543，占广州内资企业的 79.2%。深圳企业总数超过 200 万家，而其中私营企业占比 96%，民营经济贡献了全市 GDP 的四成。广深产业联动一定要发挥民营企业的作用，依托民营企业的优势，助力产业合作。

(五) 以共同建设国家综合性科学中心为抓手，充分发挥大湾区内一流高校的凝和作用

第一，在建设综合性国家科学中心上共同发力。加强中新广州知识城、广州科学城、南沙庆盛科技创新产业基地与深港科技创新合作区、光明科学城、西丽湖国际科教城等重大创新载体的对接合作。建立健全开放型的科技资源共享体系，建立服务共享和科技评审专家共享机制。**第二，推动创新平台合作。**依托广深两地高校和重大创新平台联合开展人才引进和培养，拓宽人才成长路径。积极搭建各类科技（人才）交流平台，组织参加中国国际人才交流大会等各项人才交流活动，强化两地人才政策对接，促进科技人才跨区域交流。**第三，促进产业合作和成果转化。**充分发挥广州科技企业众多且估值低的“价值洼地”优势和深圳风投创投机构集聚优势，依托广深两地的创投网络及资源，合作构建多元化、跨区域的科技创新投融资体系，促进广深两地在风投创投领域融合发展。**第四，建立健全双城科创联动沟通协调机制。**在双城合作框架下，推动两市各区科技部门自主结对合

作，鼓励两市高新技术企业界、科技服务界、学术界等加强交流合作，支持各类创新主体共同参与广深科技创新合作。

(六) 双城联合开展金融改革创新，共建金融新业态产业集群

第一，共建“区域性金融协同创新中心”。加强广深金融政策联动，逐步消除两地金融制度供给势能差（尤其是金融高端人才政策差异），搭建“金融+产业”服务新高地，强化跨境金融创新政策的联合设计，共同提升自贸片区金融制度创新压力测试能级，共建金融风险监测防控平台。**第二，共建金融新业态产业集群。**广深联手做强“实验室金融”，充分发挥广州琶洲数字金融、科技与智能金融研发优势，联手做强交易所网络体系，支持广州期货交易所、深圳证券交易所重点围绕“绿色金融、碳中和、碳期货、环保债、金融数据中心”等金融新业态开展制度供给和创新。

(七) 携手建设国际消费中心城市，联合“走出去”服务“一带一路”国家战略

第一，以文创、旅游为抓手，充分释放消费潜力。支持广州、深圳建设国际消费中心城市，推动建设具有地方特色的市内免税店，引导境外消费回流。实施内外销产品“同线同标同质”，开展“粤贸全国”计划，积极开拓国内市场。推动高品质商圈建设，打造消费节庆品牌。**第二，携手打造动漫及动漫周边文化产品新高地，推动我国文化向海外输出，双城携手“走出去”。**广深两地可共同制定 Moving China 一系列动漫文创合作战略，通过强化政策供给、完善公共服务等途径着力发展动漫产业，配合出台一系列支持政策，推动两地企业联合“走出去”。

收稿日期：2021-01-10

作者简介：执笔人史欣向，中山大学自贸区综合研究院副院长，副研究员；课题负责人，李善民，中山大学自贸区综合研究院理事，李胜兰，中山大学自贸区综合研究院副院长。