



Development Experience of World-Class Bay Areas

世界一流湾区的发展经验： 对推动我国大湾区建设的启示与借鉴

■ 王力

考察世界一流湾区的发展,有其独特的运行规律和发展经验,主要包括高度重视顶层设计、注重建立统筹协调机构、注重整合各类创新资源、注重加强基础设施互联互通、注重城市群协同发展、注重推动产业集群化发展、重视优化营商环境、注重发挥智库机构作用等。因此,研究借鉴世界一流湾区的发展经验,对于助推我国大湾区建设具有举足轻重的现实指导意义。

世界一流湾区高度重视顶层设计

“顶层设计”(Top Level Design)是一个工程学术语,本义是运用系统论的方法,追根溯源、统揽全局,统筹规划项目各方面、各层次和各要素,以集中有效资源,高效快捷地实现战略

目标。二次世界大战前后,这一工程学概念被西方国家广泛应用于军事与社会管理相关领域,是政府统筹内外政策和制定国家战略的重要思维方法。世界一流大湾区普遍重视顶层设计,在发展中超前制定法律法规、发展战略、空间规划和交通规划等。

纽约湾区在近百年的时间里先后进行过4次顶层设计工作,分别是1929年的第一版《纽约及其周边的区域规划》、20世纪60年代的第二次区域发展规划、1996年的第三次规划《危机下的区域发展》和2017年的第四次规划《共同区域建设》。先后四次顶层设计工作是根据湾区发展的不同阶段,超前制定了湾区交通体系建设规划、环境保护规划、可持续发展规划和宜居宜业规划等。

旧金山湾区的顶层设计,最有代表性的工作是《旧金山湾区

2040区域战略(Plan Bay Area 2040)》。2013年,大都会交通委员会和湾区政府协会共同主导,与湾区空气质量管理组织、海湾保护和发展委员会共同启动了《旧金山湾区2040区域战略》编制工作,首次将原来分别开展的区域交通规划(RTP)、社区可持续发展策略(SCS)和湾区发展战略三者合并同步开展编制,并进行环境影响评估和社会公平性评估。《旧金山湾区2040区域战略》将根据《加州可持续社区与气候保护法》的规定,加强土地利用和交通一体化整合,规划到2040年湾区土地利用规模和交通网络的发展愿景。

东京湾区的顶层设计,是通过超前制定相关法律法规、经济发展战略和专项规划对湾区发展进行引导。一是构建完善的湾区法律法规体系,1951年《港湾法》对港口发展的数量、规模和政策进行统一部署,1960年又推出《东京规划1960——东京结构改革的方案》。二是通过“工业分散”化战略,引导湾区从20世纪60年代开始逐步形成了分工明确、协同融合的现代产业体系。三是通过制定有延续性和调整性的专项规划来推进湾区经济实现融合发展,2006年、2011年和2014年先后制定出台了《10年后的东京——东京将改变》、《2020年的东京——跨越大震灾,引导日本的再生》和《创造未来——东京都长期愿景》等湾区专项规划。

目前,我国大湾区发展的顶层设计已提上议事日程,2015年4月30日,中共中央政治局审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》,10月12日,国家发展改革委正式印发《环渤海地区合作发展纲要》。2017年7月1日,国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》。2018年5月28日,浙江省发展改革委发布“浙江省大湾区大花园大通道建设行动计划”,浙江和上海共同谋划推进沪杭甬大湾区建设。2019年2月18日,党中央、国务院正式发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》。

世界一流湾区注重建立统筹协调机构

协调机构是为方便各部门之间就某项专门性工作“协调”而设立的跨部门机构。世界一流大湾区普遍重视设立协调机构,建立协调机制,统筹大湾区的重大事项,协调解决大湾区发展中遇到的矛盾和问题,为大湾区的发展提供组织、资金和制度保障。

纽约湾区的协调机构由多方联合、各司其职,重点部署重大基建项目。区域委员会和大都市圈规划组织(MPO)分别负责纽约湾区经济发展和交通建设的规划协调。纽约大都市交通委员会(NYMTA)负责评估湾区整体交通建设方案、统筹长期交通发展规划、推动一体化交通基础设施项目实施等。

旧金山湾区通过组建半官方性质、松散型的地方政府自愿联合组织,来解决湾区发展中遇到的矛盾和问题。这些组织获得了联邦和州政府的支持,容易被各方接受。涉及土地资源管理的机构包括:旧金山湾区政府协会、大都市交通委员会、海湾地区空气质量控制局、湾区保护和开发委员会、区域水资源质量控制委员会以及海湾地区可持续发展联盟等。湾区政府协会是最主要的综合协调机构。

东京湾区有多种形式的协调机构,对湾区城市群、港口群和机场群运行采取协商会议方式解决问题。东京湾区开发管理的协调机构是“东京湾港湾联协推进协议会”,这个协议会由日本政府的国土交通省关东地方整備局港湾空港部牵头,东京湾区所有地方政府一起参加,协议会事务局设置在横滨市。除此之外,还成立由海运公司和港区开发公司、沿港企业共同参与的东京都港湾振兴协会。

与国际一流大湾区相比,我国大湾区在建立协调机构方面还处于起步阶段,但步伐正在不断加快。2017年7月28日,“粤港澳合作论坛——粤港澳大湾区发展高层峰会”在广东中山举行。2017年7月,浙江省党政代表团访沪,时任上海市委书记韩正表示上海将与浙江共同谋划推进沪杭甬大湾区建设。2018年6月1日,京津冀协同发展领导小组正式成立,2018年8月15日,粤港澳大湾区建设领导小组成立,国务院副总理韩正亲自担任京津冀协同发展领导小组组长和粤港澳大湾区建设领导小组组长。

世界一流湾区注重基础设施互联互通

世界一流湾区普遍注重基础设施的互联互通。基础设施互联互通包括交通基础设施、能源基础设施、信息通信网络互联互通等方面,在湾区一体化进程中,交通基础设施互联互通是最为基础的环节,也是衡量大湾区发展水平的重要指标。

纽约湾区在交通互联互通方面,先后4次调整完善规划,极大地提升了湾区公共交通网络水平和生活便利化程度。纽约湾区拥有世界一流的天然深水港纽约港和多条水运航线,是全球最著名的水运交通枢纽。纽约湾区拥有全球最具规模的机场群,其中代表性的空港包括肯尼迪国际机场、拉瓜迪亚机场和纽瓦克自由国际机场。纽约湾区以纽约为中心,还形成了以大都会北方铁路、长岛铁路和新泽西捷运为主体架构,四通八达的轨道交通网络。

旧金山湾区在交通互联互通方面,形成了发达的港口群,拥有里士满港、奥克兰港、旧金山港、红杉市港等7个港口,其中旧金山港是世界三大天然良港之一。湾区机场群包括旧金山国际机场、奥克兰国际机场和圣何塞国际机场等,此外还有两个联邦

非民用机场和多个国内机场。旧金山湾区轨道交通系统以捷运及放射形通勤铁路（加州通勤火车、首府通道、阿特蒙通勤特快等州际轨道）为骨架，串联湾区城市中心区和主要功能区（机场、港口、科技园）。旧金山湾区跨郡县公交系统也非常完善，有四条高速公路链接湾区内外，成熟的交通网络承担着湾区内庞大的通勤需求。湾区拥有金门大桥、奥克兰海湾大桥等5座跨海大桥，将沿岸的旧金山半岛、东湾等区域融为一体，形成大交通闭环。

东京湾区在交通互联互通方面，通过6大港口、2大国际机场、新干线、轨道交通、“三环九射”路网等将湾区城市融为一体，形成了世界上人口最多、基础设施最完善的第一大都市圈。东京湾区铁路网密度为世界之最，东海道、北陆、东北等6条新干线与东京港、横滨港、千叶港、川崎港、横须贺港和木更津港6大港口和羽田、成田两大国际机场连接在一起，构成了东京湾区与全球100多个城市之间的海陆空立体交通网络。由新干线和特急、急行、快速、普通电车组成的湾区轨道交通网络纵横交错，几乎所有的公共设施都处于轨道交通车站一公里的范围之内。

目前，我国三大湾区交通基础设施的互联互通也在积极推进，粤港澳大湾区的港珠澳跨海大桥已建成通车，虎门二桥、深中通道正在建设之中。沪杭甬大湾区已形成“1小时高铁圈”，宁波—上海跨海（公路/高铁）大桥已完成规划设计。环渤海大湾区的北京大兴国际机场和京雄高铁即将投入运营，环渤海高铁和大烟海底隧道也完成规划论证。除此之外，还有粤港澳大湾区的枢纽机场、沪杭甬大湾区的上海第三机场、苏州机场等一批干线机场、港口码头、高速公路、地铁、城铁等基础设施互联互通项目也在规划论证之中。未来我国湾区基础设施互联互通体系将进一步完善，必将带来人流、物流、资金流、信息流等生产要素的便捷流动，为提升湾区发展能级奠定坚实基础。

世界一流湾区注重推进产业集群化发展

产业集群（Industry Cluster）是指某一产业内的竞争性企业以及与这些企业互动关联的合作企业、专业供应商、服务供应商、相关厂商和相关机构（如大学、科研机构、制定标准的机构、产业公会等）聚集在某特定地域的现象。产业集群对特定产业规模发展和地区竞争力提升具有举足轻重的作用。世界一流湾区发展的重要经验之一就是注重发展产业集群的精准定位，即立足湾区要素禀赋，推进优势产业集中，走差异化发展之路。

纽约湾区产业集群的定位是“金融湾区”，致力打造全球金融产业发展的核心中枢。华尔街拥有全球最大的纽约证券交易所

和纳斯达克交易所，全美7家大银行有6家集中在这里。纽约还是全球对冲基金之都，格林尼治基金小镇也坐落在这里。截至2018年，全球有2900多家持牌的银行、证券、期货、保险和外贸机构均布局于此，这里是名副其实的“金融湾区”。纽约湾区对外贸易额占全美的1/5。

旧金山湾区产业集群的定位是“科技湾区”，主打以硅谷为特色的高科技和研发产业，吸引全球的技术、人才、资本等要素聚集，打造形成良性活跃的科技生态系统。与此同时，湾区城市走差异化发展之路，旧金山以旅游、商业和金融发展见长，东湾以重工业、装备制造和航运服务为核心；北湾重点发展葡萄酒产业；南湾是硅谷所在地，打造全球一流的高技术产业和创新中心。

东京湾区产业集群的定位是“产业湾区”，这里制造企业和从业人数均占全日本的1/4。东京是日本的政治、金融、商业和文化中心，全日本30%以上的银行总部、销售额超过100亿日元的大公司有50%的总部都设在东京。京滨、京叶两大工业区的经济总量占全日本的26%。政府通过产业政策引导，鼓励钢铁、石油化工、装备制造等产业落户湾区。目前，东京湾区已形成对外贸易、金融服务、科技研发、精密机械、游戏动漫、高新技术等巨型产业集群，东京成为全球著名的现代装备制造业中心。

目前，我国大湾区发展正处于由“工业经济”向“服务经济”转型阶段，在产业定位、空间布局、产业集群发展等方面与世界一流大湾区相比存在明显差距，特别是产业同质化问题突出。为此，应借鉴世界一流湾区的发展经验，注重产业集群的精准定位，突出优势产业布局，推进产业结构优化升级，发挥产业集群的带动作用。

世界一流湾区重视城市群协同发展

世界一流大湾区普遍重视城市群的协同发展。城市群协同发展是指将若干城市群作为一个整体来共同谋划发展，通过深化城市群之间的分工协作，实现功能优化和布局合理的跨行政区经济运行体系，形成区域一体、产业融合、优势互补和互利共赢的城市群发展格局。

纽约湾区形成了塔尖式城市群格局和圈层式城市空间结构。纽约湾区以纽约为核心，以波士顿、费城、华盛顿和巴尔的摩为次中心，再加上周边各县区，形成了中心城市—次中心城市—中小城市的塔尖式城市群格局。纽约湾区内单个城市也由中心向郊区辐射，呈现核心城区—近郊区—远郊区等合理的圈层式空间结构。

旧金山湾区形成了以旧金山、半岛、南湾、东湾和北湾五大

区域城市群错位发展格局。其中,硅谷所在的南湾、西部金融中心旧金山市和坐拥东湾的奥克兰港是科技产业聚集区,发展较为亮眼;半岛区域吸引了众多中产和富裕家庭在此居住和生活;北湾则是休闲养老产业集聚区和葡萄酒产地。依托硅谷知识和资本的外溢,圣何塞高技术产业、奥克兰高端制造业和旧金山专业服务业快速发展,构筑了“科技(辐射)+产业(网络)”的全球创新中心发展态势。

东京湾区形成了以东京为核心的主中心区-次中心区-郊区-边远县镇的多中心、圈层式城市群空间布局。在庞大港口群的带动下,东京湾区各城市专业分工、扬长避短、错位发展。东京从20世纪60年代的经济高速发展时期,就开始实施“工业分散”战略,将一般制造业外迁,强化高端服务功能,重点布局高附加值、高成长性的服务行业、奢侈品产业和出版印刷业。神奈川县主要布局临港工业和港口物流业;千叶县主要布局临空产业和航空物流产业;埼玉县则是东京副中心,承接政府行政职能转移。

目前,我国大湾区城市群量级正在不断提升。深莞惠+香港城市群、广佛肇城市群和珠中江+澳门城市群已经成为粤港澳大湾区的核心组成部分。沪杭甬大湾区与长三角核心城市群高度重合,2016年,国家发改委发布《长三角城市群发展规划》,其发展目标是到2030年,全面建成具有全球影响力的世界级城市群。环渤海大湾区已经形成了辽中南城市群、京津冀城市群和山东半岛城市群三足鼎立的发展态势。但与世界一流大湾区城市群比较,我国大湾区城市群发展质量还不够高,特别是功能定位不清晰,产业同构化严重,处于全球价值链低端,区域融合度低。因此,应借鉴世界一流湾区的发展经验,加快推动湾区城市群实现产业协同化发展。

世界一流湾区注重整合各类创新资源

创新资源是指企业技术创新所需要的人力、物力和财力等方面的投入要素,是需要加以保护的战略资源。研究表明,以核心技术为主体的“知识资产”是创新资源最重要的表现形式,世界一流大湾区普遍重视整合各类创新资源。

纽约湾区是美国东部的教育重镇,湾区内拥有三所常春藤联盟高校——哥伦比亚大学、普林斯顿大学和耶鲁大学,此外还有纽约大学和洛克菲勒大学等58所高校。发达的交通基础设施、现代化的城市群和诸多商业机会为吸引人才创造了良好氛围。校友网络畅通了湾区企业和高校的联系,形成了人才储备的良性循环。在湾区整合创新资源方面,纽约市政府提出“继续发展知识经济,成就科技纽约城市”目标,行动上积极引入外部机构建设纽约科技城,努力打造“纽约硅巷”,力求成为美国的“新科技

首都”。

旧金山湾区是世界上最重要的高科技研发中心之一,拥有世界知名的“硅谷”,是斯坦福和加州伯克利等著名科技研究型大学和众多国家级实验室所在地,也是谷歌、苹果、英特尔、Facebook、Tesla、Nvidia、Gilead、Uber等科技“独角兽”企业总部所在地。在湾区整合创新资源方面,旧金山湾区大力推动创新经济业态成长,借助给科技公司减免工资税等优惠政策和研发氛围,努力成为众多互联网公司 and 新兴社交媒体的大本营。依托加利福尼亚大学旧金山分校出类拔萃的医学和生物技术专业优势,积极吸引大量尖端生物医药公司落户。此外,打造良好的生态环境、舒适优越的生活条件和开放包容的创业文化,吸引有实力的教育和科研机构入驻。

东京湾区具有雄厚的科教创新资源,吸引了通讯、软件、设计、生物医疗等知识型和技术密集型产业聚集。截至2018年,日本有780所大学,其中东京湾区就有225所,占比达到29%。湾区研究机构占全国高达40%,研发人员更是占全国的60%。在湾区整合创新资源方面,东京湾区通过一系列努力实现了预期目标,发明专利授权量和专利申请量位居世界湾区前列,形成了“工业(集群)+研发(基地)”独特的发展模式,入驻了庆应大学、武藏工业大学、横滨国立大学等知名研究型大学,有效带动了企业的产品研发和科技创新,特别是丰田、索尼、NEC、佳能、三菱电机、三菱重工以及东芝等公司设立的企业研究院,也成为湾区整合创新资源的重要力量。

与世界一流湾区相比,我国大湾区科技创新资源缺乏整合,特别是科教创新体制机制滞后,这与湾区发展阶段密切相关。但粤港澳大湾区的香港、环渤海大湾区的北京和沪杭甬大湾区的上海等大都市圈已经集聚了相对丰富的科教创新资源,成为我国科技创新的发源地。随着大湾区建设的推进,进一步整合科技创新资源,加快完善科教创新体制机制,将成为中国大湾区发展的当务之急。

世界一流湾区注重优化营商环境

营商环境是指伴随区域发展全过程的各种境况和条件的总和。营造高标准、法治化、便利化和国际化的优质营商环境是一国或一地区提升核心竞争力的重要内容。世界一流大湾区普遍注重优化营商环境,纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区无一不是“开放、包容、创新、宜居”的代名词。

纽约湾区是全民宜居环境最优的区域之一,全球500强企业1/4的总部、全美500强公司1/3的总部设在这里。纽约湾区是全球最著名的金融中心所在地,其金融业具有世界性影响力,

全球1000家大银行有近2/3在这里设有法人机构。粤港澳大湾区研究院《2017年世界城市营商环境评价报告》显示,在参与营商环境排名的30个世界城市中,纽约位居全球第一。

旧金山湾区被称作“最靠近梦想的地方”,可充分佐证其宜居宜业的营商环境。湾区拥有谷歌、苹果、Facebook等互联网巨头和特斯拉等新能源汽车总部,这里还拥有举世闻名的硅谷和斯坦福、加州伯克利等20多所大学,有众多的国家公园等生态景观。全球大批顶尖的高科技人才和4000多家风投机构(占美国风投机构总数近一半)均集聚在旧金山湾区。“允许失败、崇尚竞争、平等开放”的硅谷精神,已经成为了旧金山大湾区的象征。

东京湾区是全球最具实力的工业地带,拥有最现代化的金融、研发、文化、娱乐和商业服务设施,是世界著名的研发中心、娱乐中心和消费中心。东京湾区非常注重生态和可持续发展,营造了国际一流的海湾生态圈,其建筑设计、建筑风格、建设品质和居住文化等都引领着世界潮流。根据粤港澳大湾区研究院《2017年世界城市营商环境评价报告》显示,在30个世界城市中东京位居第三,其中“市场环境”“社会服务”“基础设施”三大指标表现突出。

目前,我国大湾区营商环境在不断提升,基础设施条件大为改善。根据粤港澳大湾区研究院《2017年世界城市营商环境评价报告》显示,在30个世界城市中,香港、上海、广州、深圳和北京分列综合排名第8、第9、第19、第21和第23位。香港的硬件和软环境比较突出,而北上广深的软环境较为滞后,特别是我国大湾区在转变政府职能、公共服务效率、法制化水平、降低商务成本等方面还存在诸多问题。为此,借鉴世界一流湾区的发展经验,加快推进中国大湾区的营商环境建设,尽快形成对人才、资源、资金、技术的“磁场效应”已成为当务之急。

世界一流湾区注重发挥智库机构作用

世界一流大湾区普遍注重发挥智库机构作用,智库(Think Tank),也称“思想库”,是指由多学科专家组成的公共研究机构,为决策者处理社会、经济、科技、军事、外交等各方面问题出谋划策,提供理论、策略、方法、思想等研究成果。智库不仅是智力支持机构,而且还作为独立第三方,承担各方利益协调人角色。

纽约湾区积极发挥民间智库等外部机构作用,诊断湾区发展存在的重大问题,吸收其针对性的解决方案。纽约区域规划协会(Regional Plan Association)是民间智库的典型代表,旨在为纽约湾区发展提供独立的调查、分析和规划建议,其咨询范围包括土地利用、环境保护、交通建设、经济发展和机构发展机会等。

纽约区域规划协会的成员包含来自湾区内三个州的各方专家,并根据社区建设、能源开发、环境保护和交通一体化等项目设不同分类。作为非营利机构,纽约区域规划协会的经费主要来自公众支持,从1922年成立至今,协会已对纽约湾区提供了四次规划方案,他们还完成了多项重大项目的实施方案或咨询建议,提升了湾区可持续发展能力。

旧金山湾区的智库机构以湾区政府协会和湾区委员会为典型代表。湾区政府协会作为半官方性质的联合规划咨询机构,成员包括湾区9个县和101个城市,以“自愿参加、统一行动、互相平等、一家一票”为基本运作模式,突破地方行政边界,统筹负责区域各类问题的咨询协调,但不具备实质的行政权力。湾区委员会是一家地区性商业与经济政策咨询组织,成员包括湾区各行业约280多家企业,他们发起成立的旧金山湾区公共监管机构,积极开展对外推广和引进外部投资,为推动湾区治理发挥了积极作用。

东京湾区的智库机构以日本开发构想研究所、东京港湾局港湾计划调查检讨委员会等第三方机构为代表。这些智库为东京湾区提供了长期的咨询和研究服务,不仅保证了湾区建设的高标准和可持续发展,而且还在协调政府、企业、行业组织和学术机构方面发挥着重要作用。日本开发构想研究所由经济企划厅和国土厅共同管理,既为中央政府制定国土规划和产业政策服务,又为湾区各级政府制定规划服务,各级政府的不同要求在这里都会得到调和与反馈。东京港湾局港湾计划调查检讨委员会主要由大学教授和智库研究人员构成,负责对湾区规划进行详细论证,其专家来自于东京海洋大学、东京大学、港湾技术研究所、青山学院大学和政策研究大学等。东京湾区的重要经验之一就是智库机构参与湾区的决策监督,保证湾区规划不会随地方政府决策者的变更而随意变更。

我国大湾区发展应借鉴国际一流大湾区经验,充分发挥智库机构作用,调动他们积极参与湾区的战略规划、政策制定、决策咨询、方案论证和前瞻研究,为大湾区的建设发展贡献智慧。目前,粤港澳大湾区研究院、上海社会科学院大湾区研究中心陆续挂牌成立,中国国际经济交流中心、国家金融与发展实验室和中国博士后特华科研工作站相继立项大湾区研究课题,浙江省捷足先登发起组建了大湾区建设院士专家顾问团和大湾区研究中心。

(本文是在《中国大湾区发展战略研究》的基础上形成的。课题主持人王力,课题组成员黄育华、韩晓宇、王伟、张红亮、谢典均、王子鹏等。)

责任编辑:伯阳
694329592@qq.com