

# 粤港澳大湾区重大合作平台的差异化发展与联动机制研究——基于前海、横琴、南沙、河套的对比分析

冯棋森, 曾俐银

广州商学院, 广东 广州 511363

DOI:10.61369/SE.2025100009

**摘要 :** 建设粤港澳大湾区是国家重大发展战略, 而前海、横琴、南沙、河套作为大湾区建设的四大核心平台, 承担着在“一国两制”框架下探索制度创新、破解深度融合难题的关键使命。本文基于区域经济学中的增长极理论、点-轴系统理论以及制度经济学的制度变迁理论, 构建了“差异化-联动”整合分析框架。通过系统梳理四大平台的战略定位、产业进展与制度创新实践, 本文指出, 当前平台发展面临功能定位潜在交叉、联动机制缺位、要素跨境流动深层障碍尚存等挑战。“十五五”时期, 推动平台协同从“物理叠加”迈向“化学融合”至关重要。本研究据此提出了一个涵盖“战略-规划、产业-创新、要素-市场、政策-治理”四个维度的联动机制系统方案, 旨在通过构建平台网络化发展新格局, 最大化发挥其聚合效应与扩散效应, 为大湾区建成国际一流湾区和世界级城市群提供核心支撑。

**关键词 :** 粤港澳大湾区; 重大合作平台; 差异化发展; 联动机制; 增长极理论; 制度创新

## Research on The Differentiated Development and Linkage Mechanism of Major Cooperation Platforms in The Guangdong Hong Kong Macao Greater Bay Area – Comparative analysis based on Qianhai, Hengqin, Nansha, and Hetao

Feng Qisen , Zeng Liyin

Guangzhou College of Commerce, Guangzhou, Guangdong 511363

**Abstract :** The construction of the Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area is a major national development strategy, with Qianhai, Hengqin, Nansha, and Hetou serving as the four core platforms driving the Greater Bay Area initiative. These platforms bear the critical mission of exploring institutional innovation and addressing deep integration challenges under the “one country, two systems” framework. Based on the growth pole theory and point–axis system theory in regional economics, as well as institutional economics’ theory of institutional change, this study constructs a “differentiation–linkage” integrated analytical framework. By systematically reviewing the strategic positioning, industrial progress, and institutional innovation practices of these four platforms, the study identifies challenges such as potential functional overlaps, missing linkage mechanisms, and persistent deep-seated barriers to cross-border factor mobility. During the 14th Five-Year Plan period, advancing platform collaboration from “physical aggregation” to “chemical integration” is crucial. Accordingly, this research proposes a linkage mechanism system encompassing four dimensions—“strategy–planning, industry–innovation, factor–market, policy–governance”—aimed at fostering a new pattern of networked platform development. This approach seeks to maximize the platforms’ aggregation and diffusion effects, providing core support for the Greater Bay Area to become an internationally leading bay area and a world-class city cluster.

**Keywords :** Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area; significant cooperation platform; differentiated development; linkage mechanisms; growth pole theory; institutional innovation

## 引言

### (一) 研究背景与意义

粤港澳大湾区建设已进入从基础设施“硬联通”向规则机制“软联通”深化、从区域聚合向深度融合发展的新阶段。然而, “一国、

作者简介:

冯棋森 (1996-), 男, 广东茂名人, 研究方向: 区域经济, 产业研究, 证券投资。

曾俐银 (2004-), 女, 广东惠州人, 学生。

两制、三关税区”的独特性在带来多样化优势的同时，也构成了要素高效流动的显性与隐性壁垒。在此背景下，前海、横琴、南沙、河套等重大合作平台被赋予“改革试验田”和“开放突破口”的战略角色，其核心使命是通过局部地区的压力测试和制度创新，为大湾区乃至全国探索可复制的深度融合经验<sup>[1]</sup>。

随着各大平台结束初期的基础设施建设阶段，进入以产业导入、功能培育和制度型开放为核心的实质性发展新周期，“十四五”末期暴露出的问题预示着“十五五”的挑战：平台间是否存在“孤岛效应”与同质化竞争风险？如何从更高层面进行系统整合，使四大平台从“各自为战”的“增长极”点，连接成带动区域整体发展的“增长轴”？<sup>[2]</sup>对这一问题的深入研究，对于优化国家重大区域战略的空间布局、丰富中国特色社会主义市场经济条件下的区域协同理论，具有显著的理论价值与紧迫的现实意义。

## （二）文献综述

国内外学者在湾区经济与区域合作平台领域已积累了丰富的研究成果，为本研究奠定了坚实的理论基础。然而，现有研究仍存在进一步深化与拓展的空间，具体体现在以下方面：

### 1. 湾区经济与增长极理论

自弗朗索瓦·佩鲁提出增长极理论以来，该理论已被广泛运用于区域发展研究。学界普遍认为，旧金山、纽约等世界级湾区的成功，在于形成了若干功能互补、依托高效交通网络紧密联系的增长极（如硅谷、华尔街）。在国内研究中，粤港澳大湾区的四大发展平台常被视作新时期“增长极”，然而多数成果仍停留于对单一平台的描述性分析，缺乏对多个增长极之间互动机制及其对区域整体发展影响的系统探讨。

### 2. 区域协同与点-轴系统理论

陆大道院士提出的“点-轴系统”理论，已成为解析中国区域空间结构演变的重要范式。部分学者尝试运用该理论分析粤港澳大湾区，将香港—深圳—广州等城市视为核心“点”，交通干线视为“轴”。然而，将前海、横琴、南沙、河套等战略平台置于“点-轴”理论框架下，系统探讨其如何通过“联动轴”形成网络化结构的研究仍较为缺乏。现有文献多聚焦于交通基础设施等“硬轴”，而对“制度联动轴”“创新联动轴”等“软轴”的形成机制关注不足。

### 3. 制度创新与制度变迁理论

以道格拉斯·诺斯为代表的制度经济学家强调，有效的制度安排是推动经济发展的关键。在大湾区建设背景下，各平台的核心使命在于推动“诱导性制度变迁”。尽管现有研究对各平台在投资便利化、贸易自由化等具体领域的制度创新进行了较为详尽的阐述，但大多局限于单一平台或特定制度领域，缺乏对跨平台制度集成创新及其协同效应的深入探讨。此外，针对不同法系（如普通法与大陆法）在平台层面相互碰撞、融合所引发的“制度性知识”外溢效应，亦尚未形成系统研究。

### 4. 本研究的边际贡献

第一，理论整合，将增长极理论、点-轴系统理论与制度变迁理论相结合，构建一个适用于分析大湾区特殊制度环境下平台发展的“差异化-联动”理论框架。第二，研究视角创新，从“关系性”视角而非“实体性”视角切入，重点考察平台间的“联动机制”本身，将其作为解释区域协同发展的关键变量。第三，方案可操作性，提出的联动机制设计力求具体化、路径化，旨在为“十五五”规划提供直接的政策参考。

## （三）研究思路与方法

本研究遵循“问题提出—现状剖析—理论框架构建—联动机制设计—政策建议提出”的逻辑主线系统性展开。

在研究方法上，综合运用比较研究法与案例分析法，对四大平台进行多维度对比并深入考察其典型实践；同时，结合政策文本分析与数据挖掘技术，以增强研究的科学性与前瞻性。研究数据主要来源于各平台总体规划、政府工作报告、官方统计数据及权威智库研究报告，从而保障研究的实证基础与效度。

## 一、四大重大合作平台的战略定位与差异化发展现状：基于多维数据的比较分析

本章通过引入最新、最具体的数据、案例和政策条文，实证展现四大平台的差异化特征。

### （一）前海深港现代服务业合作区是制度型开放的“压力测试区”

1. 战略使命与制度创新深化。前海的核心使命是推动与香港规则机制的“软联通”，为内地与香港、与国际高标准经贸规则

对接进行压力测试。在制度创新方面，前海成效显著：截至2023年底，已累计推出805项制度创新成果，其中65项在全国复制推广。特别是在金融开放领域，前海跨境双向人民币贷款业务量占全国比重超过40%（数据来源：《前海深港现代服务业合作区2023年经济社会发展报告》）。在实践层面，前海通过实施“深港通注册易”“外资企业设立一站式服务”等改革，实现了香港投资者“足不出港”即可在前海注册企业，大幅提升了跨境商事便利度。这些探索是对《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》中关于“在CEPA框架下进一步扩大对港澳专业服务领域开

放”政策要求的具体落实，充分彰显了其作为国家战略功能平台的核心价值。

2. 产业发展与港资集聚效应。截至2023年，前海累计注册港资企业已突破1万家，注册资本总额超过1.3万亿元。尤为关键的是，前海实际使用港资金额占其实际使用外资的比重长期稳定在90%以上。这不仅在数量上形成了规模庞大的港资企业集群，更从资本结构上印证了前海作为香港融入国家发展大局“首选平台”和“核心枢纽”的战略定位，标志着深港合作已从初步集聚迈向高质量深度融合的新阶段。

3. “扩区”后的新挑战。前海“扩区”至120.56平方公里，标志着其发展进入新阶段，随之而来的治理挑战也更为复杂。核心挑战在于，如何将前海原有的高标准制度创新在更大空间范围内实现高质量、全覆盖的复制推广，避免因物理空间扩张而导致政策效能被稀释。同时，扩区后区域内产业基础与发展阶段更趋多元，如何协调新旧区域的政策体系，防止制度“碎片化”与产业政策冲突，从而形成统一的制度高地和协同发展的整体合力，已成为“十五五”时期前海必须攻克的战略管理课题。

## （二）横琴粤澳深度合作区是澳门多元发展的“战略腹地”

1. 战略使命与“分线管理”突破。横琴的独特性在于其核心目标是服务澳门，其制度设计围绕“促进澳门经济适度多元”展开。这一独特定位在《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》提出的“分线管理”模式中得到集中体现，成为合作区最大制度亮点。自2024年3月1日封关运行至5月底，实证数据已充分显现其成效：“一线”（横琴与澳门之间）通关旅客超400万人次，出入境车辆约55万辆次；“二线”（横琴与内地之间）通道通行车辆约380万辆次，标志着琴澳一体化迈入高频互动新阶段。其核心制度安排体现为对符合条件的货物及物品实施“一线基本放开、二线管住”的特殊税收管理模式，此举有效降低了澳门企业的跨境运营成本，为澳门产业空间延伸至横琴创造了关键性制度条件。

2. 产业发展与民生融合进展。在产业层面，合作区成立以来新增澳资企业超2000家，澳资企业总数已突破6000家，呈现出强劲的集聚态势。在民生领域，横琴居住的澳门居民数量已超过1.1万人，作为综合性民生项目的“澳门新街坊”将提供约4000套住房，并全面引入澳门标准的医疗、教育等公共服务。这些数据共同表明，横琴作为“便利澳门居民生活就业的新空间”这一核心功能已从蓝图走向现实，正在形成吸引澳门企业与居民“引进来、留下来”的良性发展生态。

## （三）广州南沙新区是面向世界的“综合性门户”与“未来之城”

1. 战略使命与空间优势。南沙新区拥有803平方公里的广阔空间腹地，为其承载大规模未来产业与高端城市功能提供了稀缺的物理载体。这一优势与《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》所明确的“立足湾区、协同港澳、面向世界”战略定位高度契合，使其成为粤港澳大湾区走向国际的战略支点与综合门户。

2. 产业布局与重大平台建设。南沙在科技创新、航运物流与先进制造等领域已形成系统性布局。科创方面，已汇聚香港科技大学（广州）、中国科学院明珠科学园等高水平机构，构建起产学研

融合的创新生态。航运枢纽功能持续强化，2023年南沙港区集装箱吞吐量突破2000万标箱，外贸航线逾150条，国际物流枢纽能级显著。在先进制造领域，以南沙为基地的智能网联汽车产业集群已实现千亿元规模，集聚了广汽丰田、小马智行等龙头企业。此外，国际金融论坛（IFF）永久会址的落地及其可持续金融中心的设立，进一步提升了南沙在国际金融治理中的参与度与话语权。

3. 制度创新探索。作为制度型开放的前沿平台，南沙积极推动跨境数据流动机制创新。在获批“跨境贸易投资高水平开放试点”的基础上，南沙正探索建立数据出入境“白名单”制度，旨在构建安全、便捷的国际数据流动环境，为数字经济、人工智能等未来产业发展提供关键制度保障。

## （四）河套深港科技创新合作区是“一国两制”下的“科创特区”

1. 战略使命与独特区位。河套合作区的核心独特性在于其实施“一区两园”（深圳园区与香港园区）模式，并建立深港两地共商共建共管的协同治理架构。该定位在《关于支持河套深港科技创新合作区深圳园区建设的若干意见》（深圳市政府，2023）中进一步明确，提出将其打造为“国际先进科技创新规则试验区”，凸显其在探索跨境制度融合方面的先行角色。

2. 创新要素跨境流动实践。在要素集聚方面，河套深圳园区已落地逾150个高端科研项目，并吸引5所香港高校在此设立超过10个高水平研发平台。为推动深港创新链衔接，园区已实现首批“白名单”内科研物资与数据的跨境便捷流动。制度配套上，实施以“河套税政”为代表的政策体系，对符合条件的企业减按15%征收企业所得税，并探索“河套贷”等跨境融资工具，为科技企业提供全链条金融支持。

3. 空间制约与突围路径。面对仅3.89平方公里的物理空间约束，河套坚持走“小而精、小而尖、小而新”的路径，聚焦原始创新“从0到1”的突破与中试“从1到10”的关键环节。为实现创新价值的最大化，河套积极探索跨区域联动机制，依托深圳光明科学城的基础研究能力与东莞的先进制造基础，构建“研发—转化—制造”一体化链条，从而在有限空间内实现创新影响力外溢与放大。

表1 四大重大合作平台的多维对比分析

平台名称	核心战略使命	重点产业方向（数据支撑）	核心制度创新（政策/案例）	空间规模与特点
前海	依托香港的现代服务业创新与开放	金融：跨境贷占比超40%；港资企业超1万家	制度型开放：805项创新，65项全国推广	120.56 km <sup>2</sup> ，扩区后面临整合挑战
横琴	促进澳门经济适度多元发展	澳资企业超6000家；澳门居民居住超1.1万人	分线管理：封关后通关人次超400万	106 km <sup>2</sup> ，民生融合是亮点
南沙	面向世界的粤港澳全面合作	集装箱吞吐量超2000万标箱；汽车产业集群千亿元	跨境数据流动试点；IFF国际平台	803 km <sup>2</sup> ，腹地广阔，承载能力强
河套	深港科技创新融合与规则试验	高端科研项目150+；香港高校平台10+	科研要素便利化流动；“白名单”制度	3.89 km <sup>2</sup> ，“一区两园”，空间局限

## 二、理论框架与挑战分析：基于区域经济学与制度经济学的视角

本章旨在将前文的现实描述提升至理论分析层面，系统阐释四大平台协同发展的内在必要性与紧迫性。

### （一）“差异化 – 联动”整合分析框架的构建

本文有机融合增长极、点 – 轴系统与制度变迁三大理论，构建一个“差异化 – 联动”整合分析框架，以深入解析大湾区平台协同的逻辑机理：

1. 增长极理论的深化视角。四大平台是被政策赋予战略使命的“新型增长极”。其价值不仅在于通过“推进型产业”实现自身集聚（极化效应），更关键在于其高端要素与先进制度知识向区域腹地扩散的广度与深度（扩散效应）。本研究强调，构建联动机制的核心目标，正是为了系统性地强化扩散效应，促使平台从“政策洼地”转型为区域发展的“辐射源”，从而规避因过度极化可能导致的“虹吸效应”与区域失衡。

2. 点 – 轴系统理论的拓展视角。四大平台构成了大湾区空间结构中的关键“战略节点”。然而，当前连接这些节点的多局限于交通、能源等“硬轴”。本框架所倡导的联动机制，本质上是推动“点 – 轴系统”的升级，通过着力构建“制度联动轴”、“创新策源轴”与“产业协同轴”等“软轴”，将孤立的战略节点整合为有机衔接、功能互补的网络化系统，最终实现区域空间结构从“单点极核”向“多维网络”的跃迁。

3. 制度变迁理论的集成视角。各平台本质上是诱导性制度变迁的“综合试验场”。其成功标志并非产生若干孤立的优惠政策，而在于触发能够引发系统性质变的“制度结构”演进。平台间的联动，可被视为不同制度知识在特定场域内的学习、竞争与融合过程。成功的联动将催生出具有大湾区特色的“制度性公共知识”，显著降低区域整体的制度性交易成本，从而完成从“政策创新”到“体系创新”的关键跨越。

### （二）共同挑战的理论根源剖析

基于上述整合框架审视，当前大湾区平台协同面临的共性挑战，可从理论层面获得更深刻的阐释：

1. 增长极功能同构与过度竞争风险。各平台在产业发展定位上存在潜在交叉，尤其在争夺同类高端要素时，易陷入“政策锦标赛”困境，导致资源错配与内耗。从理论根源看，这正是“极化效应”凌驾于“扩散效应”之上的典型表现。若缺乏顶层协调，增长极之间将难以形成合力，甚至可能因恶性竞争而产生“区域内部不经济”。例如，前海、南沙与横琴在争抢金融科技、总部经济等同类资源时，若仅在税收减免与补贴力度上进行“逐底竞争”，将削弱区域整体竞争力。

2. 联动机制缺位与“软轴”的网络效应缺失。由于跨平台、跨层级的协同治理体系尚不健全，各平台的规划与政策呈现“碎片化”特征。这在点 – 轴理论视角下，直接归因于连接战略节点的“软轴”（如协调机制、统一市场规则）严重滞后。由于制度性、功能性的“软轴”缺失，点与点之间无法形成高效的功能链接与要素循环，导致“点 – 轴系统”本应具备的网络化效应与规

模经济无法实现，系统整体效能被极大抑制。

3. 要素流动的深层壁垒与制度变迁的路径依赖。尽管各平台在“单点”改革上取得进展，但在数据跨境流动、专业资格互认等深水区领域仍面临深层障碍。这深刻揭示了制度变迁理论中的“路径依赖”现象。不同法系、行政体系与社会规范在平台交汇，形成了深厚的制度壁垒。若仅在单个平台内进行“边际调整”而无法形成跨域通用的系统性规则，那么此类制度创新的外溢效应将极为有限，难以突破路径依赖的锁定状态，从而无法实现大湾区制度一体化从量变到质变的根本性突破<sup>[3]</sup>。

## 三、构建四大平台联动发展的机制框架与实施路径

本章作为全文的政策建议核心，旨在将联动理念转化为具体可行的机制设计与实施路径，推动四大平台从松散协作走向系统整合。

### （一）从“单个增长极”迈向“网络化增长系统”

应确立“大湾区平台共同体”的战略共识。联动并非消弭各平台特色，而是在尊重功能差异的基础上实现高效分工与协同赋能。根本目标在于构建“河套原创—前海金融—南沙转化—横琴窗口”的价值循环闭环，通过制度、创新与产业等多维“软硬轴”衔接，将四大平台整合为结构有序、功能互补的“网络化增长系统”，形成系统能级远超简单叠加的整体发展格局<sup>[4]</sup>。

### （二）多层次联动机制的具体构建路径

#### 1. 战略与规划联动机制：打造顶层设计的“指挥棒”

为强化四大平台的统筹发展，建议构建战略与规划联动机制，以系统性顶层设计引导协同方向。具体举措包括：设立由粤港澳大湾区建设领导小组办公室牵头，国家相关部委、两地政府及平台管理机构共同参与的“协调发展联席会议”，定期审议协同进展，协调跨区域重大问题，并对功能重叠项目行使建议调整权；同时编制并实施《粤港澳大湾区重大合作平台协同发展指引》，通过“正面清单 + 负面清单”明确各平台在金融、科技等关键领域的差异化定位，例如前海聚焦跨境金融与风险投资、南沙侧重航运金融与绿色金融、横琴探索面向葡语国家的特色金融，从源头上引导功能互补与错位发展。

#### 2. 产业与创新联动机制：编织优势互补的“产业链网”

为促进创新链与产业链深度融合，建议共建“大湾区科技创新与产业应用共同体”，具体路径包括建立跨平台联合创新项目库与企业需求清单，设立大湾区联合创新基金，对需多平台协作的关键项目（如河套 AI 研发—前海金融场景—南沙智造产线—横琴国际推广）实施“联合发榜、协同攻关”，并可借鉴欧盟“地平线欧洲”计划推动科研经费跨境使用机制创新。同时，应打造“平台联合招商”品牌，由协调机构统筹组织四大平台赴海外开展一体化推介，面向全球领军企业展示大湾区全链条产业生态与多样化落地选项，变内部竞争为协同赋能，引导企业按需择优布局。

#### 3. 要素与市场联动机制：打通循环经络的“高速路”

为深化制度型开放，建议推行“大湾区高端人才卡”，对经

四大平台共同认定的高端人才，实现其在出入境、停居留、购房、子女教育等便利待遇的跨平台互认，达成“一卡通行、待遇共享”；同时开展“数据跨境流动沙盒联通计划”，在四大平台内针对智能网联汽车、生物医药等重点领域，共同制定数据跨境传输标准合同与安全规则，实施“一次评估、四区互认”机制，企业仅需通过任一平台安全评估即可在四大平台通用，显著降低合规成本，提升要素流动效率。

#### 4. 政策与治理联动机制：建立协同共赢的“新生态”

建议构建平台政策互认与最佳实践推广机制，通过建立“四大平台制度创新案例库”，对经过实践验证成效显著的创新举措（如前海商事登记改革、横琴“分线管理”经验、河套科研物资通关便利等）由联席会议组织评估并形成标准化方案，推动跨平台强制或鼓励性复制。同时，在平台管理机构绩效考核中增设“协同发展KPI”，重点考察其为其他平台导入项目、参与联合创新及推广最佳实践等指标，形成激励相容的治理导向，系统性提升区域协同发展效能。

## 四、结论与建议

### （一）研究主要结论

本研究指出，前海、横琴、南沙、河套四大平台在功能定位

与制度禀赋上各具特色、优势互补，其协同发展水平对大湾区战略实施成效具有决定性影响。“十五五”期间应把平台联动作为大湾区深化融合的核心任务，以体制机制创新推动平台间关系从“同质竞争”转向“协同共融”，充分释放“制度—产业—空间”三重红利的叠加效应，实现区域整体能级跃升。<sup>[5]</sup>

### （二）政策建议

国家层面应强化顶层设计与制度赋权，支持四大平台在数据、人才、资金等关键领域开展更大范围的联合压力测试；省港澳政府需着力破除行政壁垒，共建实体化协调机制，共同推动标志性跨平台合作项目落地；各平台管理机构则应主动建立常态化合作机制，在招商、政策与品牌建设中加强协同，共同塑造“大湾区平台共同体”的整体竞争力。

### （三）研究不足与展望

本研究主要从宏观层面构建平台联动机制的理论框架与实施路径，尚未对具体联动举措的实践效果展开深入实证分析。未来研究可借助案例追踪、实地访谈及量化建模等方法，对联动机制的运行绩效进行系统评估。随着“十五五”规划实施与平台互动实践的不断深化，相关研究有望在微观机制、效果测度与优化路径等方面实现进一步拓展。

## 参考文献

- [1] 石青川, 侯隽, 牛朝阁. 先行先试, 由点及面大湾区四大合作平台头雁领航 [J]. 中国经济周刊, 2024, (23): 26–29.
- [2] 杨爱平, 林滨. 粤港澳大湾区四大合作平台区域治理模式的比较研究 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2024, (05): 78–91+207–208.
- [3] 王际娣. 重大项目重大平台催化新质生产力 [J]. 小康, 2024, (08): 24–27.
- [4] 尚黎阳, 梁涵, 任燚, 等. 四大平台成大湾区强劲引擎 [N]. 南方日报, 2024–01–03(A03).
- [5] 唐子湉, 曾美玲, 周欢, 等. 重大平台落子布局大湾区高质量发展动能澎湃 [N]. 南方日报, 2023–10–23(A01).