

在“实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》研讨会”上的主题演讲

国家发展改革委地区经济司司长 范恒山

二〇〇九年二月十九日 香港

各位专家、学者，女士们、先生们：

非常高兴来到美丽的香港，参加实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008 - 2020年）》研讨会。借此机会，请允许我对研讨会的成功举办表示良好的祝愿。

去年12月31日，国家正式批准实施了由国家发改委牵头编制的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008 - 2020年）》（以下简称《纲要》）。《纲要》是在国内外经济形势发生深刻变化的背景下，在珠江三角洲地区改革发展的重要时期，国家部署编制和批准实施的一个十分重要的文件。下面，我结合参加编制《纲要》的工作经历，谈三个方面的认识和体会。一是《纲要》的编制背景、重大意义和基本特点；二是《纲要》的主要内容和重点任务；三是《纲要》关于推进粤港澳紧密合作的部署和安排，供大家参考。

一、《纲要》的编制背景、重大意义和基本特点

《纲要》是在关键时期，为解决关键问题，出台的关键

性文件。《纲要》对加快珠江三角洲地区改革发展，加速推进我国现代化建设进程具有重要意义。《纲要》立意高远、思路新颖、措施务实、具有许多的突出特点。

(一)《纲要》的编制背景

《纲要》的编制是建立在认真审视过去发展格局和深入分析当前发展环境基础之上的。

从过去发展的格局看，改革开放 30 年来，在中央的正确领导下，珠江三角洲地区锐意改革，率先开放，开拓进取，实现了自身的历史性跨越，不仅有力地推动了广东全省经济社会的快速发展，而且对全国改革开放和现代化事业起到了积极的带动作用。广东省在多个方面实现了“全国第一”，比如经济总量全国第一，自 1989 年起，广东经济总量连续 20 年列全国第一；对外贸易全国第一，2007 年广东省对外贸易总额占全国总量的比重达到 29.1 %，实际利用外商投资累计占全国总量的 20.5 %；加工制造业全国第一，以制鞋业为例，全世界每 3 个人中就有 1 个人的鞋产自珠江三角洲地区；等等。此外，广东省改革开放和体制创新也走在全国的前列。

《纲要》将珠江三角洲地区所取得的巨大成就概括为“四个成为、一个基本建立”，即珠江三角洲地区已经成为全国市场化程度最高、市场体系最完备的地区；成为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口；成为推动我国经济社会发

展的强大引擎；成为我国三大城镇密集地区之一；城乡居民收入水平大幅提高，社会保障体系初步形成，各项社会事业迅速发展，公共服务体系基本建立。总的说，经过 30 年的艰苦努力，珠江三角洲地区已经站在了一个新的历史起点上。

从当前面临的环境看，珠江三角洲地区正处在经济结构转型和发展方式转变关键时期。国内外经济形势的深刻变化使珠江三角洲的发展经受着重大考验。一方面，珠江三角洲地区进一步发展面临严峻的挑战。这种挑战既包括国际金融危机的冲击，也有其经济固有的结构性矛盾因素。珠江三角洲地区经济的基本特点是外贸依存度高，在消费、投资、出口三大需求中，无论是与全国平均水平比，还是与长江三角洲地区、环渤海经济圈比，珠江三角洲地区消费和投资所占比重低很多，出口所占比重很高。因此，在国际金融危机不断扩散蔓延、外需急剧减少、对我国实体经济的影响日益加深的过程中，珠江三角洲地区受到的影响是直接的和巨大的。但珠江三角洲地区面临严峻挑战的根本性原因还是其自身经济固有的深层次矛盾，主要问题是产业层次总体偏低，创新能力不足，整体竞争力不强，城乡和区域发展仍不平衡，能源资源保障能力较弱，环境污染问题比较突出等。由于国际金融危机的影响，再加上人民币升值、劳动力和土地等要素价格上涨，在需求和供给两方面不利因素的挤压下，这些问

题进一步集中反映和明显暴露出来。另一方面，珠江三角洲地区发展也存在着重大机遇。挑战本是也是机遇，挑战要求变革创新，因为不变则滞，不进则退，并且国内外环境总体上是有利于珠江三角洲地区在变革中求发展。一是国际产业向亚太地区转移的趋势不会改变，亚洲区域经济合作与交流方兴未艾，中国—东盟自由贸易区进程加快；二是国家正处于加快发展的重要战略机遇期，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入推进，粤港澳三地经济加快融合，经济发展具有很强的后劲；三是经过改革开放 30 年发展，珠江三角洲地区积累了雄厚的物质基础，经济实力、区域竞争力显著增强。这些都为珠江三角洲地区加快改革发展，实现经济结构转型和发展方式转变，提供了有利条件。

因此，珠江三角洲地区通过改革创新实现经济结构转型和发展方式转变，从而实现更好更快的发展，具有必要性、必然性和紧迫性。有鉴于此，去年 7 月，中央指示国家发展改革委会同国务院有关部门和广东省，适应新形势的需要，着手研究编制珠江三角洲地区改革发展规划纲要。经过 5 个月时间的紧张工作，《纲要》于去年年底正式编制完成并经国务院批准实施。要特别指出的是，《纲要》的编制得到了港澳方面的积极支持和帮助，有关粤港澳合作的内容，编制组与港澳特区政府和有关方面多次进行了沟通，都给予了积极回

应。

(二)《纲要》的重大意义

珠江三角洲地区是我国改革开放的先行地区，是我国重要的经济中心区域，在全国经济社会发展和改革开放大局中具有突出的带动作用 and 举足轻重的战略地位。编制出台《纲要》具有重要的现实意义和深远的历史意义。

一是有利于促进珠江三角洲地区经济结构战略性调整，增强经济发展的动力和活力，在新的历史起点上，实现经济社会又好又快发展。在新的形势下，中小企业较多、外向型经济比重大、对外依存度高的珠江三角洲地区的进一步发展面临着一些亟待解决的问题，包括如何加快产业结构的战略性调整，提高自主创新能力，增强整体竞争力，建立现代产业体系，使产业链从低端向高端延伸；如何在资源和环境约束凸显的情况下，打破传统发展模式，走一条资源节约和环境友好型的科学发展之路；如何合理布局生产力，提高空间利用效率，促进城乡和区域协调发展；如何加快推进社会事业发展，提高人力资源开发水平、公共服务水平和文化软实力；如何加大行政管理体制、社会管理体制等方面的改革力度，进一步完善体制机制，增强发展动力；等等。这一系列关系到珠江三角洲地区发展活力与可持续性的问题都必须加以深入研究，并通过编制《纲要》提出解决思路与措施。

二是有利于发挥珠江三角洲地区的辐射、带动作用，促进区域协调发展，增强国家整体经济实力。珠江三角洲地区是我国沿海地区三大引擎之一，推进体制创新和科学发展，不仅对全国起着影响示范作用，也对欠发达地区的发展起着重要的带动和一定程度的支持作用。为实现又好又快的发展，珠江三角洲地区各城市间需要强化功能分工和一体推进，其与环珠江三角洲地区之间需要强化要素流动和产业转移承接，与泛珠三角地区需要强化资源互补、市场联通等方面的合作，通过编制《纲要》，明确不同地区的发展定位，推进地区间的合作与联动，有利促进形成优势互补、良性互动的区域经济发展新格局。而珠江三角洲本身的发展及通过影响、支持等对其他地区发展的推动，将大大促进国家现代化建设进程，增强国家整体经济实力。

三是有利于拓展对外开放的广度和深度，提高开放型经济水平，提升我国的国际竞争力和抵御国际风险的能力。广东及珠江三角洲地区是我国最早实行对外开放的地区，经济快速发展得益于对外开放，同时，这一地区最早遇到国际风险的挑战。进一步提升对外开放水平，既是珠江三角洲地区当前的紧迫任务，也是我国今后一个时期扩大对外开放必须解决的问题。通过编制《纲要》，针对珠江三角洲地区对外开放的薄弱环节，研究提出新的政策措施，有利于探索深化对

外开放的新路子，加快完善内外联动、互利共赢、安全高效的开放型经济体系，形成经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争的新体系。

四是有利于深化体制机制创新，为建立实现科学发展的体制机制探索新路径、提供新经验。作为我国改革的先行地区，30年以来，珠江三角洲地区在全国起到改革的示范作用。目前，改革进入攻坚时期，体制机制仍然是制约科学发展的瓶颈因素。珠江三角洲地区继续发挥改革的先行作用，既是本地区发展的客观需要，也是全国改革大局的需要。通过编制《纲要》，赋予珠江三角洲地区先行先试的改革权利，明确进一步深化改革的主要任务，既有利于为面上攻克改革难关，建立完善的社会主义市场经济体制提供示范和经验，又有利于为实现珠江三角洲地区经济社会全面协调可持续发展提供强劲的动力。

五是有利于贯彻落实“一国两制”方针，保持港澳地区长期繁荣稳定。在过去的30年中，珠江三角洲地区依托毗邻港澳的区位优势，抓住国际产业转移和要素重组的历史机遇，率先建立开放型经济体系，发展成为我国重要的经济中心区域。新的发展时期，珠江三角洲地区与港澳地区深化合作，既是珠江三角洲地区发展的需要，也是港澳地区保持长期繁荣稳定的需要。通过《纲要》的编制，进一步明确合作方向，

创新合作方式，将为珠江三角洲地区深化与港澳地区合作促进共同发展与繁荣奠定良好的基础。

(三)《纲要》的基本特点

《纲要》着眼于推进珠江三角洲地区经济结构转型和发展方式转变，以继续先行先试、实现科学发展作为统领全文的主要基点，对改革发展、经济社会等各个方面进行了谋划。无论是在编制角度，还是在规划内容上，都有一些不同于一般经济社会发展规划的特点。这些特点使《纲要》成为一个形式和内容都比较新颖的规划。概括地说，《纲要》体现了八个方面的结合。

一是注重战略性与操作性相结合。《纲要》既高屋建瓴，立足于全局对珠江三角洲地区发展提出了五大“战略定位”和六个“率先”的总体要求，充分体现了国家的整体布局，具有很强的战略性，又具体实在，提出了产业发展、自主创新、基础设施、城乡与区域协调、资源环境等九个领域的发展任务、重大项目布局和保障措施，有效满足了区域发展的实际需要，具有很强的可操作性。

二是注重长远目标与当前工作相结合。本世纪头 20 年是我国发展的重要战略机遇期，也是珠江三角洲地区改革发展的关键时期。《纲要》着眼 2012 年和 2020 年两个重要时间节点，提出了既振奋人心、经过努力又可以达到的发展目

标，根据目标要求，立足长远发展，提出了一系列重大措施。同时，针对当前国内外经济形势深刻变化情况下，珠江三角洲地区面临的挑战，提出把保持经济平稳较快发展作为当前的首要任务，强调抓紧落实中央关于扩大内需的各项部署，大力改善民生和启动最终消费需求，大力拉动民间投资，大力促进外贸出口，形成促进经济增长的合力，为《纲要》实施和长期发展奠定坚实的基础。

三是注重改革与发展相结合。首先在《纲要》的名称上，把“改革”与“发展”并列，这与一般区域发展规划明显不同；其次在内容上，不仅把改革各方面的论述等等贯穿于发展的相关安排中，而且用较大篇幅专门论述改革，围绕推进发展提出行政管理、经济体制、社会管理、民主法制等领域体制机制创新的新举措。其三，在目标设定上，不仅有发展的要求，而且有改革的要求，即到 2020 年要率先基本实现现代化，也要基本建立完善的社会主义市场经济体制。

四是注重经济社会发展与资源环境保护相结合。珠江三角洲地区经济社会发展受资源环境约束明显，传统发展模式难以持续。因此，《纲要》在强调促进珠江三角洲地区进一步实现率先发展，促进经济社会发展不断迈上新台阶的同时，强调积极推进发展方式转变，实现科学发展。提出实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，提高资源节约集约利用

水平，切实加强环境保护和生态建设，增强区域可持续发展能力。

五是注重对外开放与对内合作相结合。《纲要》着眼珠江三角洲地区的区位优势 and “窗口”作用，既强调珠江三角洲地区对国外的开放合作，提出以中国—东盟合作为重要平台，全面加强与世界主要经济体的经贸关系，积极主动参与国际分工；又强调珠江三角洲地区对国内的开放合作，提出继续推进泛珠江三角洲区域合作；同时努力破除珠江三角洲地区间各种体制障碍，推进区域经济一体化。《纲要》还强调推进与港澳台的紧密领域，拓展合作领域，创新合作方式。与此同时，提升对台经贸合作水平。

六是注重重点与一般相结合。在空间布局方面，《纲要》重点谋划了珠江三角洲九个城市的发展，同时统筹兼顾，对环珠江三角洲地区特别是欠发达地区的发展提出了扶持措施。在产业发展方面，《纲要》既强调注重发展现代服务业、先进制造业、高技术产业，逐步形成以现代服务业和先进制造业为主的产业结构，同时也强调从实际出发，统筹考虑产业调整与布局，改造和提升优势传统产业，积极发展现代农业。在体制机制方面，既强调发挥特区的“试验田”和示范区作用，又强调统筹推进面上改革，使关系经济社会发展全局的重要领域和关键环节的体制改革取得实质性进展，在珠江

三角洲地区率先建立起完善的社会主义市场经济体制。

七是注重政府引导与市场调节相结合。《纲要》既强调政府在推进经济社会发展和体制创新中要积极发挥指导、协调和调控作用，又强调有效利用珠江三角洲地区市场化程度高，市场体系较为完备这个基础，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，凡是能够由市场调节的事，坚决放给市场；凡是应由企业自主决策的事，一律交还企业。

八是注重中央支持与地方努力相结合。经过 30 年的发展，珠江三角洲地区已经积累了雄厚的物质基础和丰富的操作经验。《纲要》强调推进珠江三角洲地区进一步发展主要依靠自身努力，同时强调，对珠江三角洲地区存在的一些自身难以解决的困难和问题，国家有关方面要给予必要的指导和政策支持。《纲要》还强调，国务院有关部门可根据《纲要》的要求制定本部门支持珠江三角洲地区的具体政策措施，帮助地方解决《纲要》实施过程中遇到的问题。

二、《纲要》的主要内容和重点任务

《纲要》的规划范围是，以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆市为主体，辐射泛珠三角区域，并将与港澳紧密合作的相关内容纳入规划。《纲要》除前言外，包括 12 章，共 52 节。全文近 3 万字。总体来说，《纲要》的内容非常丰富，体现了综合性、时代性、探索性

和可操作性的有机统一。所谓综合性，就是《纲要》的内容领域宽广，从不同侧面看，涉及到改革、发展、开放、合作，经济、社会、文化、生态，体制、政策、项目、资金等等；所谓时代性，就是《纲要》的内容体现了当前形势的需要和未来发展的方向，所提出的思路 and 措施体现了时代的特点和发展变革的要求；所谓探索性，就是《纲要》的内容在许多方面体现了超前意识和开拓创新的理念，处处反映了先行先试的思路和内涵，并在许多方面实现了突破；所谓可操作性，就是《纲要》的内容具体实在，能够落实在工作层面，能够有效解决实际问题，能够产生良好的效果。

第一章总结了珠江三角洲地区取得重大成就，分析了当前面临的挑战和机遇，阐明了加快该地区改革发展的重要意义。这些内容，前面已不同程度的涉及，不再赘述。

第二章提出了未来一段时期珠江三角洲地区发展的指导思想、战略定位和发展目标。这是《纲要》的核心内容，也是《纲要》的总纲，这些内容奠定了整个《纲要》的取向和基调。

——关于指导思想。《纲要》着重强调要“深入贯彻落实科学发展观，进一步解放思想，坚持改革开放，努力争当实践科学发展观的排头兵”，然后提出了“五个着力、六个率先”，即“着力构建现代产业体系，加快发展方式转变，率先建立资

源节约型和环境友好型社会；着力推进科技进步，增强自主创新能力，率先建立创新型区域；着力解决民生突出问题，促进城乡区域协调发展，率先构建社会主义和谐社会；着力深化体制改革，勇于推进体制机制创新，率先建立完善的社会主义市场经济体制；着力加强与港澳合作，扩大对内对外开放，率先建立更加开放的经济体系。而归根到底是率先建成全面小康社会和基本实现现代化。要着重指出的是，指导思想特别强调要求珠江三角洲地区争当实践科学发展观排头兵。树立和落实科学发展观有着重大的现实意义和深远的历史意义。片面地追求 GDP，见物不见人，靠拼资源、毁环境、轻民生、求快速发展的做法是难以为继的。珠江三角洲地区是全国经济社会发展走在前列的地区，国家要求其成为争当实践科学发展观的排头兵，是具备客观条件和良好基础的，为了鼓励和支持广东当好这个排头兵，《纲要》中还赋予了珠江三角洲“先行先试”的权力。“先行先试”可以说是《纲要》赋予珠江三角洲地区最大的优惠政策。

——关于战略定位。根据珠江三角洲地区现有基础和国内外形势发展的要求，经过反复论证，《纲要》对珠江三角洲地区赋予五个方面的战略定位，即探索科学发展模式试验区、深化改革先行区、扩大开放的重要国际门户、世界先进制造业和现代服务业基地以及全国重要的经济中心。这个战

略定位既符合珠江三角洲地区的客观实际和发展需要，又体现了国家区域战略的总体部署。其定位与作为经济引擎的长三角、以天津滨海新区为重点的环渤海地区既有联系，又有明显区别。2006年和2008年国家分布出台了推进天津新区开发开放和促进长三角经济社会发展的指导性文件，对长三角的定位是：“把长江三角洲地区建设成为亚太地区重要的国际门户、全球重要的先进制造业基地、具有较强国际竞争力的世界级城市群”，对天津滨海新区的定位是：“依托京津冀、服务环渤海、辐射“三北”、面向东北亚，努力建设成为我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心，逐步成为经济繁荣、社会和谐、环境优美的宜居生态型新城区。”

——关于主要目标。《纲要》立足于当前和长远，提出了2012年和2020年两个时间节点的发展目标。其内容包括从经济社会发展的各个主要方面，核心的是，到2012年率先建成全面小康社会，这比全国一般地区要提前近10年；到2020年率先基本实现现代化，这比全国一般地区要提前近30年。这些目标的确定是经过反复测算和科学论证的。经过努力是可以达到的。

第三章至第十一章，是《纲要》的主要部分。分别从九个方面提出了推进珠江三角洲地区经济社会发展和改革开放的近期和长远安排。

一是构建现代产业体系。改革开放 30 年来，珠江三角洲地区产业快速发展，产业体系逐步完善，产业竞争力不断提高，工业结构正逐步从以轻工业为主向以重化工为主转变，装备制造等新兴产业和家用电器等传统产业蓬勃发展，在全国占有重要地位，奠定了广东制造业大省的地位。但是，珠江三角洲地区产业发展也存在服务业发展不充分、产业处于国际分工体系的低端、集约化程度低、自主创新能力弱等问题。为此，《纲要》明确了建设以现代服务业和先进制造业双轮驱动的主体产业群，形成产业结构高级化、产业发展集聚化、产业竞争力高端化的现代产业体系的发展思路。基于现有基础，下一步调整产业结构的主要任务，一是要大力发展金融、会展、物流、信息服务、文化创意等现代服务业，全面提升服务业发展水平，提高现代服务业增加值的比重。支持珠江三角洲与港、澳地区在发展现代服务业上深度合作，重点发展与香港国际金融中心错位的金融及金融后台服务业，扩大会展业，建立世界一流的物流中心，确立珠江三角洲国际电子商务中心地位，积极发展服务外包业、研发设计、中介服务。二是要重点发展技术密集、关联度高、带动性强

的现代装备、汽车、钢铁、石化和船舶制造等先进制造业和电子信息、生物、新材料、环保、新能源、海洋高技术产业，打造产业的核心竞争力。三是要抓好传统产业的改造升级，大力实施改造提升、名牌带动、以质取胜、转型升级战略，做优家用电器、纺织服装、轻工食品、建材、造纸、中药等优势传统产业，提高产业集中度，提升产品质量，增强整体竞争力。四是着力在各行业打造规模和水平居世界前列的产业基地，培育一批具有国际竞争力的世界级企业和品牌，实现从“广东制造”向“广东创造”转变。

二是提高自主创新能力。自主创新是构建现代产业体系、转变经济发展方式、实现经济持续健康发展的核心。区域创新能力是一个地区产业竞争力的关键因素，是推进产业结构高级化的决定性力量，是区域发展能力最重要的标识。与国际先进水平相比，珠江三角洲自主创新能力还不强，要大力提升区域创新能力，要在四个方面下功夫：一是大力推进核心技术创新转化。要围绕现代产业发展的需求，着力抓好关键领域的引进消化吸收再创新和集成创新，积极推进原始创新，加快创新成果转化，实现产业技术跨越式发展。这是提升自主创新能力的**工作着力点**。二是**强化企业自主创新主体地位**。要引导创新要素向企业集聚，鼓励企业加大研发投入，鼓励率先建立和完善增强企业自主创新能力的政策体系。这

是提升自主创新能力的**基础**。三是构建开放型的区域创新体系。要加强区域合作与国际合作，完善区域创新布局，加强创新能力建设，构建开放融合、布局合理、支撑有力的区域创新体系，重点深化粤港澳科技合作，建立联合创新区，支持联合开展科技攻关和共建创新平台。这是提升自主创新能力必不可少的条件。四是加强自主创新环境建设。要加强自主创新投入、知识产权保护、人才等支撑体系建设。这是加强政策环境建设是不竭的动力源泉。通过努力，在珠江三角洲地区构建以企业为主体、以市场为导向、产学研结合的开放型区域创新体系，率先建成全国创新型区域，成为亚太地区重要的创新中心和成果转化基地。

三是统筹城乡发展。城乡协调发展直接关系到全面小康社会的形成和现代化建设的进程，既涉及到公平，关乎全体人民共享改革发展成果，又涉及到效率，关乎发展潜力和发展空间。经过多年的努力，珠江三角洲地区城乡协调已有一定的基础，为解决二元结构问题，实现城乡一体化奠定了良好的基础。但是，目前珠江三角洲城乡发展仍然存在城乡居民收入差距较大、城乡缺乏统一规划、农村基础设施和公共服务不足、外来农民工利益难以保障等一些不协调的问题。下一步，珠江三角洲地区要按照城乡规划一体化、产业布局一体化、基础设施建设一体化、公共服务一体化的总体要求，

着力推进社会主义新农村建设，完善和提升城市功能，率先形成城乡一体化发展新格局。当前把工作重点放在以下两个方面：一是提高城乡规划和建设管理水平，推进城乡一体化建设。要改变珠江三角洲地区城乡居民区与工业、农业区交相混杂的状况，优化城乡建设空间布局，探索城乡统一规划、统一建设、统一管理的新机制，提高城乡规划建设管理水平，建设与经济发展水平相适应的现代化城乡示范区，打造具有岭南特色的宜居城乡。二是加强农民工权益保护，妥善解决涉及农民工利益的相关问题。要健全以常住人口为目标人群的公共服务体系，率先实现城乡基本公共服务均等化。特别是要注重保护农民工权益，逐步实现农民工子女就学、公共卫生等公共服务与城镇居民享有同等待遇。

四是促进区域协调发展。区域协调发展事关全局，《纲要》专辟一章提出了明确要求。近年来，广东省促进区域协调取得显著成效，东西两翼和北部山区增长势头增强，与全省的发展速度差距有所缩小，省内区域间的对口帮扶、互利合作不断加强，成为促进区域协调发展的重要推动力。但广东省区域发展还存在一些突出问题，如区域发展差距比较明显、基本公共服务水平差距大、城市间块块分割问题突出、区域产业同质化竞争比较严重、区域经济一体化难以实质性推进等，给统筹区域协调发展带来了严峻的挑战。特别是区域差

距还比较大，以 2007 年为例，广东省东西两翼和北部山区总人口（常住）4958 万人，比珠江三角洲还多 467 万人，但 GDP 总量只相当于珠江三角洲九市的 26%。珠江三角洲 9 市人均生产总值 54386 元，分别是东西两翼的 3.8 倍和山区的 4.1 倍，地区发展差异系数为 0.75，高于同期山东（0.54）、江苏（0.55）、浙江（0.38）等其他沿海省份。尤其是北部山区，还存在不少的贫困人口。要解决这些存在的问题，必须优化珠江三角洲地区空间布局，明确各城市的功能定位，推进区域经济一体化，最终形成资源要素优化配置、地区优势充分发挥的协调发展新格局。当前一项突出重要的任务就是推进珠江三角洲九城市一体化。要以制定珠江三角洲地区一体化发展规划为工作抓手，按照政府推动、市场主导，资源共享、优势互补，协调发展、互利共赢的原则，创新合作机制，优化资源配置，率先实现基础设施一体化，统筹区域产业发展布局，推进公共服务一体化，积极探索建立有利于促进一体化发展的行政管理体制、财政体制和考核奖惩机制。

五是加强资源节约和环境保护。经济结构转型和发展方式转变从根本上说是要处理好经济发展与资源环境的关系，要在最大限度地节约资源和保护环境的前提下，实现经济社会又好又快发展。资源节约和环境保护对珠江三角洲地区的

发展十分重要，从目前情况看，其主要发展瓶颈也来自于这两个方面。珠江三角洲地区的资源要素对外依存度相当高，广东从省外调入或进口能源占消费总量的比重都比较高；而环境容量又比较小，总体上看，现阶段珠江三角洲生态环境保护工作还处于历史欠账阶段，环境污染和生态破坏的总体态势未能从根本上得到有效遏制。要实现珠江三角洲地区的可持续发展，在资源节约和环境保护方面要着力推进四个方面的工作：一是节约集约利用土地。要严格落实耕地保护目标，优化国土空间开发格局，走内涵式挖潜的发展模式。二是大力发展循环经济。要按照循环经济的减量化、循环利用和资源化原则，开展资源综合和循环利用，重点支持能源资源节约和综合利用新技术、新工艺、新设备的研究开发，发展低碳经济、循环经济和生态经济，建立健全现代产业体系的环境绩效统计指标和考核体系。三是切实加大污染防治力度。要建立起大气污染物的管理制度，对区域型、复合型大气污染进行综合整治，要严格控制工业污染，推进园区集中治理，实行严格的工程措施有效削减污染负荷，要积极探索运用价格、财政、金融等经济手段，引导企业和公民减少污染物排放，切实解决危害人民群众身体健康和影响经济社会发展的突出问题。四是加强生态环境保护。要优化区域生态安全格局，构筑以珠江水系、沿海重要绿化带和北部连绵山

体为主要框架的区域生态安全体系。特别需要指出的是，珠江三角洲地区在资源节约和环境保护上要注重加强与港澳的合作，建立相关协调机制，加强环保信息沟通和环保技术、环保管理经验的交流，共同努力改善珠江三角洲地区整体环境质量。

六是再创体制机制新优势。过去珠江三角洲地区的快速发展靠不断推进改革和体制机制创新，实现珠江三角洲地区的进一步发展依然要靠深化改革、推进体制创新。当前制约珠江三角洲发展的许多问题，究其根源都在于体制机制未能理顺。与此同时，相对全国而言，珠江三角洲地区在体制改革上具有起步早、基础好、氛围浓的独特优势。因此，《纲要》把推进改革放在突出重要位置。强调充分“试验田”的作用，继续先行先试，以行政管理体制改革为突破口，深化经济体制和社会管理体制改革，健全民主法制，在重要领域和关键环节实现突破。在行政管理体制改革方面，要全面推进政企、政资、政事、政府与市场中介组织分开。凡是能够由市场机制调节的事，坚决放给市场；凡是应由企业自主决策的事，一律交还企业；凡是能够由社会组织解决的事，积极移交社会组织管理；凡是应由政府承担的职责，要切实履行好。要按照财力与事权相匹配的原则，科学配置地方各级政府的财力，增强市(地)、县(市)政府提供公共服务的能力。要在政府

机构设置中率先探索实行职能有机统一的大部门体制。在深化经济体制改革方面，要按照基本公共服务均等化和主体功能区建设的要求，完善公共财政体系；完善投资项目管理，扩大地方投资项目审批核准权限；推进金融改革与创新，加大探索力度，建立金融改革创新综合试验区。在推进社会管理体制方面，要创新社会管理方式，率先全面完成事业单位分类改革。开展社会管理综合改革试点，推进户籍管理制度改革。调整国民收入分配结构，逐步提高居民收入所占比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。在推进民主法制建设方面，要着力构建法治政府。要坚持依法行政，规范执法行为，严格按照法定权限和法定程序办事，维护法律权威。要推进决策科学化、民主化。完善重大决策的规则和程序。健全重大事项集体决策、专家咨询、公众参与和决策评估等制度。建立决策反馈纠偏机制和责任追究制度。《纲要》特别强调继续发挥经济特区的改革开放先行作用，并明确了深圳作为全国综合配套改革试验区的定位。

七是构建开放合作新格局。我国对外开放形势正在发生深刻变化。一方面，招商引资已从饥不择食、有来必招，向以我为主、优选优用转变；另一方面，从本单纯的“引进来”向“引进来”和“走出去”并举转变。对于外向型经济程度很高的珠江三角洲地区来说，提升经济结构、转变发展方式很重要

的就是转变招商引资的方式，努力提高对外开放的水平。《纲要》提出要创新对外贸易发展方式、积极主动参与国际分工，努力构建开放型经济新格局。在国际贸易和外资利用方面，要鼓励加工贸易延伸产业链，支持建设全国加工贸易转型升级示范区。要大力发展金融、软件、文化等服务贸易，建立一批国际服务外包基地。要提高利用外资水平。实现利用外资从资金为主提升到以先进技术、管理经验和高素质人才为主，从制造业为主向制造业与服务业并重的转变。要努力构建规范化、国际化的营商环境，强化合约精神、法治观念和商业信用意识，建设全球营商环境最佳的地区之一。在实施“走出去”战略方面，要完善支持企业“走出去”的总体协调机制、境内支撑体系和境外服务体系。在发展国际区域合作方面，支持与东盟国家有关机构建立对话协调机制和友好省州、城市关系，鼓励开展民间对话交流，举行经贸洽谈会，扩大文化交流。扩大与欧盟、北美自由贸易区在经济、技术、人才、贸易等方面的合作，大力开拓印度、俄罗斯、巴西和中东地区等新兴市场，加强与澳大利亚、新西兰以及南美、非洲各国的经贸合作，开创多元化的国际经贸合作局面。

《纲要》还就大力推进基础设施建设和加快社会事业发展提出了明确要求。在基础设施建设方面，《纲要》强调珠江三角洲地区要按照统筹规划、合理布局、适度超前、安全

可靠的原则，紧紧抓住当前扩大内需的战略机遇，加快交通、能源、水利和信息基础设施建设，推进区域基础设施一体化发展，提高保障水平，实现基础设施现代化。在社会事业发展方面，《纲要》要求珠江三角洲地区要以改善民生为重点，切实做到全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，打造全国高水平、高品质社会事业发展示范区，促进人的全面发展，实现人民幸福安康、社会和谐进步。在此不作细述了。

第十二章是关于规划实施的保障机制。《纲要》分布对国务院有关部门和广东省提出了相关要求，强调要加强组织领导、加强统筹协调、加强监督检查，确保《纲要》提出的各项措施切实付诸实施。

三、《纲要》关于推进粤港澳紧密合作的部署和安排

《纲要》的一个突出特点，是在对珠江三角洲地区未来发展的系统谋划中高度重视粤港澳的协调互动，把推进与港澳更紧密合作作为《纲要》的一个重要内容。

经过数十年的发展，特别是改革开放以来的发展，粤港澳的合作联动不断加强，客观上形成了一个联系紧密的经济区域。目前这个经济区域在中国、亚洲乃至全球经济版图上占有重要位置，已成为当今世界上经济发展最具活力的地区之一。2007年，粤港澳三地生产总值4.78万亿元，相当于全

国（含港澳）的 17.9%，商品进出口总额 1.37 万亿美元，占全国（含港澳）的 47%。粤港澳三地生产总值以单一经济体计算，在亚洲紧追日本、韩国、印度之后排第四位。反观这一发展历程，粤港澳三地之间的开放合作是形成这一区域当前地位的一个重要原因。面对着新的形势和挑战，无论是进一步提升这一区域的整体地位，还是实现这一区域粤港澳三地各自快速发展和繁荣稳定，必须推进相互之间的更加紧密的合作，在联动实现共赢。

首先，推进粤港澳紧密合作有利于合力应对当前国际金融危机，尽早摆脱国际金融和经济危机的影响。粤港澳三地都不同程度地受到了国际金融危机的影响和冲击。而这种影响和冲击还在持续之中。应对国际金融危机，需要粤港澳三地加强信息沟通，协调形成对策，解决面临的共性问题 and 困难，也需要三地充分发挥比较优势，广泛运用一切可以利用的资源和要素，实现互促互补、互帮互助。可以说，合则多利、合则共赢、合则产生国际竞争力和抗风险能力。在一般情况下如此，在应对危机时期更要如此。我们注意到，目前港澳两地特区政府除了出台包括增加公共投资、稳定金融机构、加快基建工程、加大信贷支持等措施提振经济的举措外，还特别强调要加速推进粤港澳合作，共同应对国际金融危机，香港政府还提出了与内地加快合作的一系列具体政策建议。

我们以为，这是颇为明智的选择。

其次，推进粤港澳紧密合作有利于提升粤港澳区域的整体竞争力，形成具有世界影响力和带动力的经济发展高地。随着世界经济重心加快东移和亚洲新兴大国竞相崛起，中国面临着更加激烈的竞争。从某种意义上说，一个国家的国际竞争力集中体现在拥有若干综合实力强大、国际竞争力较高的经济区域。珠江三角洲地区被称为中国经济的“金三角”，通过自身的努力，同时学习借鉴港澳的先进管理经验和技術，承接港澳地区的适宜产业的转移，加强与港澳间经济、贸易的合作交流，将进一步提升珠江三角洲地区经济结构与发展质量，从而提升区域的发展能力、潜力和国际竞争力。香港面临着地域狭小和服务业对象不足的问题，一些产业特别是服务业需要向珠江三角洲地区拓展延伸，澳门面临着土地和人力资源匮乏的问题，迫切需要开辟发展空间。珠江三角洲地区乃至整个广东省进一步扩大开放，推进经济结构转型和发展方式转变，有利于为港澳提供更广阔的发展腹地和经济增长空间，从而有利于保持港澳地区的长期繁荣稳定。有鉴于此，加强粤港澳的紧密合作，将大大提升粤港澳区域的整体发展水平，使其成为具有强大内在创新力、高水平的国际竞争力，对周边地区乃至世界具有较强辐射能力、带动作用 and 示范效应的经济发展高地。

《纲要》对新的形势推进粤港澳更紧密合作提出了思路，总体上说，关键是两条，一是紧密合作、融合发展必须坚持“一国两制”方针；二是适应三地发展的需要，合作领域应逐渐拓展到经济、社会、文化、生态等各个方面。

《纲要》重点提出了着力推进三个方面的紧密合作。一是推进重大基础设施对接。本着互惠互补的原则，加强与港澳的协调合作，充分发挥彼此的优势，支持与港澳在城市规划、轨道交通网络、信息网络、能源基础网络、城市供水等方面进行对接。二是加强产业合作。全力支持在珠江三角洲地区的港澳加工贸易企业延伸产业链条，向现代服务业和先进制造业发展，实现转型升级。同时支持劳动密集企业顺利过渡，并协助港资企业拓展内地市场，以增加应对外部环境急剧变化的能力。深化落实内地与港澳更紧密经贸关系安排（CEPA）力度，做好对港澳的先行先试工作。三是共建优质生活圈。鼓励在教育、医疗、社会保障、文化、应急管理、知识产权保护、环境保护等方面开展合作，为港澳人员到内地工作和生活提供便利。与此同时，《纲要》还提出要创新合作方式。支持粤港澳三地在中央有关部门指导下，扩大就合作事宜进行自主协商的范围。鼓励在协商一致的前提下，与港澳共同编制区域合作规划。完善粤港、粤澳行政首长联席会议机制，增强联席会议推动合作的实际效用。同时，坚持

市场为主、政府引导的原则，进一步发挥企业和社会组织的作用，鼓励学术界、工商界建立多形式的交流合作机制。还要指出的是，《纲要》强调粤港澳合作要有利于增强和发挥各自的比较优势，适当体现错位，如《纲要》指出，珠江三角洲地区要发展与香港国际金融中心相配套的现代服务业体系，建设与港澳地区错位发展的国际航运、物流、贸易、会展、旅游和创新中心。这表明《纲要》的实施不仅不会削弱而且将进一步巩固香港作为国际金融、贸易、航运、物流、高增值服务中心和澳门作为世界旅游休闲中心的地位。

女士们，先生们：

进一步推进珠江三角洲地区改革发展，深化粤港澳三地的紧密合作，共同打造更具竞争力和活力的区域，是珠江三角洲地区进一步发展的利益所在，是港澳繁荣稳定的利益所在，更是国家利益所在。国家将积极督促落实《纲要》，注重加强《纲要》实施中的调查研究和综合协调，更好地支持广东和珠江三角洲地区的进一步改革和发展，维护港澳地区的繁荣稳定。