粵港澳大灣區「深水港 + 自由港」協同發展與模式創新

張光南　楊戈 *

摘　要：《粵港澳大灣區發展規劃綱要》提出要探索協同發展新模式。本文基於粵港澳大灣區港口群、產業群和城市群協同發展的現狀和問題，分析組合港、臨港產業協作和跨境「飛地」三種合作模式，借鑒紐約 - 新澤西港企業化運作、歐洲海港組織協調管理歐洲港口、日本政府主導東京灣港口佈局與臨港產業佈局、墨西哥蒂華納 - 美國聖迭戈跨境產業合作和中國 - 新加坡蘇州工業園區發展「飛地經濟」的實踐，提出粵港澳大灣區「深水港 + 自由港」協同發展模式，包括跨境「組合港」「有水港 + 無水港」港口合作，「貨物貿易 + 服務貿易」產業合作，「自然稟賦 + 制度優勢」城市合作。

關鍵詞：粵港澳大灣區　協同發展　深水港　自由港　政策分析

* 張光南，中山大學粵港澳發展研究院、港澳珠江三角洲研究中心、穗港澳區域發展研究所教授；楊戈，中山大學粵港澳發展研究院、港澳珠江三角洲研究中心、穗港澳區域發展研究所博士研究生。

一、引言

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》指出，要探索「協同發展新模式」，並要求「加強粵港澳港口國際合作」，提升港口群國際競爭力。國務院九部委對港口建設提出了「推動港產城深度融合發展」的指導意見，強調了以高質量港口建設支撐和帶動臨港產業發展以及濱海城市建設的發展方向[①]。粵港澳大灣區在「一國、兩制、三個關稅區」的特殊背景下，需探索港口、產業和城市協同發展的道路。

在全球航運和貿易發展過程中，深水港和自由港順應了船舶大型化和貿易自由化的全球趨勢，推動世界領先的港口城市建設。粵港澳大灣區同時擁有深水港的自然稟賦和自由港的制度稟賦。深圳港、廣州港和香港港是世界級深水港，集裝箱吞吐量分別位列世界第 4、第 6 和第 10[②]。香港和澳門是自由港，香港國際航運中心提供世界級的船舶管理、海事保險、船務融資和海事法律等航運服務。

學術界對深水港的研究多集中於港口開發相關工程技術及其生態環境影響等，較少關注其在經濟和產業發展中的角色。通常，深水港是指航道和泊位水深達到或超過某一標準的港口。例如，現代深水港需滿足國際海運主流超大型巴拿馬船舶的航行和停靠要求[③]。中國上海洋山深水港是典型的深水港，其開發促使上海港成為全球最大集裝箱

① 國務院：《九部門關於建設世界一流港口的指導意見》，2019 年 11 月 13 日，https://www.gov.cn/xinwen/2019-11/13/content_5451577.htm，2025 年 5 月 28 日。

② “One Hundred Container Ports 2023.” Lloyd’s List, 2023, www.lloydslist.com/one-hundred-container-ports-2023. Accessed 27 May 2025.

③ 超大型超巴拿馬船舶滿載吃水深度在 14 米以上，要求主幹綫航道水深 14 米、港口泊位水深 15 米以上，更多請參考段滿珍：《集裝箱運輸與多式聯運》，北京：清華大學出版社 2021 年版。

港[①]。學者認為，洋山港的開發綜合了自然條件和政治體制的作用[②]，其核心機理是城市與港口轉型、技術進步與本地約束[③]。自由港是設在一國（地區）境內關外、貨物資金人員進出自由、絕大多數商品免徵關稅的特定區域，是目前全球開放水平最高的特殊經濟功能區[④]。自由港可看作是一國財政和行政框架下實施部分例外制度的經濟「特區」，不僅僅指港口，還包括自由貿易區、出口加工區以及其他更專業的變體[⑤]。自由港經濟先導功能顯著[⑥]，並能逐漸與城市和社會相融合[⑦]。荷蘭鹿特丹、韓國釜山、新加坡和香港等地通過深水港和自由港的雙重優勢，發展成為世界領先的港口和航運中心城市。

此外，學術界已對粵港澳大灣區協同發展進行大量研究。崔學剛等通過對大灣區協同發展的研究進展進行較為系統的綜述，發現自下而上的微觀協同機制、特殊功能區協同效應和生產要素跨境協同優化配置等研究有待深化，並認為「一國兩制」下用好「兩制」之利是大灣區協同發展的核心使命[⑧]。周春山等以協同學理論為基礎，梳理大灣

① 洋山深水港於 2005 年啓用，至今仍在持續開發，其集裝箱吞吐量約佔上海港一半。上海港 2010 年超越新加坡港成為全球最大集裝箱港，2023 年集裝箱吞吐量超過全球第二的新加坡港 25%。數據來自英國勞氏船級社歷年 Lloyd's List：https://lloydslist.com/one-hundred-ports-archive，2025 年 5 月 28 日。

② Wang, J., A. Ng, and O. Daniel. "Port Governance in China: A Review of Policies in an Era of Internationalizing Port Management Practices." Transport Policy, vol. 11, no. 3, 2004, pp. 237-250.

③ 王成金、張夢天、程佳佳：《離岸樞紐港口的發展模式與機理——以洋山深水港為例》，《經濟地理》2016 年 36 卷第 6 期。

④ 汪洋：《推動形成全面開放新格局》，《人民日報》2017 年 11 月 10 日第 4 版。

⑤ Stapelbroek, K., and C. Tazzara. "The Global History of the Free Port." Global Intellectual History, vol. 8, no. 6, 2023, pp. 661-99.

⑥ 朱福林：《自由貿易港建設的國際鏡鑒》，《改革》2018 年第 8 期。

⑦ 趙晉平、文豐安：《自由貿易港建設的價值與趨勢》，《改革》2018 年第 5 期。

⑧ 崔學剛、史雅娟、馬海濤等：《粵港澳大灣區協同發展研究進展與展望》，《地理與地理信息科學》2025 年 41 卷第 1 期。

區協同發展進程，發現區域協同發展能發揮初始稟賦與比較優勢，大灣區協同發展始於資源稟賦差異與發展條件互補[①]。許多學者都注意到大灣區協同發展的制約或短板，例如法律法規和稅制差異[②]、原始創新滯後[③]、合作平台短期效果不明顯[④]、珠江東西岸發展不均衡[⑤]以及核心城市土地資源緊張[⑥]等。而面對「百年未有之大變局」，葉玉瑤等認為新時期在全球化、市場要素、政府治理和技術變革影響下，大灣區協同發展動力機制或已發生變化，需形成區域協同發展新模式[⑦]。深水港是大灣區重要的資源稟賦，而自由港是大灣區獨特的制度優勢。許多研究關注大灣區港口發展，但主要聚焦於港口本身，亦有學者注意到港城發展的經驗關係，例如王選飛等利用 RCI 指數對大灣區港口城市進行港城關係測度[⑧]。

綜上所述，儘管學術界對深水港和自由港的發展已進行探討，並注意到粵港澳大灣區在新時期需形成協同發展新模式，但鮮有研究注

① 周春山、鄧鴻鵠、史晨怡：《粵港澳大灣區協同發展特徵及機制》，《規劃師》2018 年 34 卷第 4 期。

② 卞飛、謝雯、葉春蜜：《粵港澳大灣區法律規則銜接的理念、方法與路徑》，《港澳研究》2024 第 2 期。楊慶、胡洪曙、王斐然：《粵港澳大灣區稅收協調的優化研究》，《稅務研究》2023 年第 2 期。

③ 王雲、楊宇、劉毅：《粵港澳大灣區建設國際科技創新中心的全球視野與理論模式》，《地理研究》2020 年 39 卷第 9 期。

④ 汪文姣、戴荔珠、趙曉斌：《廣東自貿區對粵港澳經濟聯繫强度的影響效應評估——基於反事實分析法的研究》，《國際經貿探索》2019 年 35 卷第 11 期。

⑤ 張光南、楊戈、鍾俏婷：《關於打造粵港澳大灣區西翼一體化綜合交通運輸體系與空間佈局的政策建議》，《粵港澳研究專報》2020 年第 78 期。

⑥ 吳梓鑾、劉小平、羅明：《基於 GEE 平台的粵港澳大灣區建築物高度時空演變特徵分析》，《地理與地理信息科學》2022 年 38 卷第 2 期。

⑦ 葉玉瑤、王翔宇、許吉黎等：《新時期粵港澳大灣區協同發展的內涵與機制變化》，《熱帶地理》2022 年 42 卷第 2 期。

⑧ 王選飛、林仲豪、梁珊：《粵港澳大灣區港城關係發展評價》，《統計與決策》2020 年 36 卷第 24 期。

意到大灣區同時擁有數個深水港和自由港的特殊優勢，且對港口協同發展的研究較為孤立，缺乏對港口協同與區域協同關係的討論。本文將基於現有研究基礎，首先對大灣區現有的港口、臨港產業和港區發展邏輯進行梳理，總結出具有大灣區特點的典型模式；其次，對全球範圍內關於港口、臨港產業和城市發展協同發展的案例進行回顧，提取其中能夠為大灣區所借鑒的經驗做法；最後，結合新時期、新趨勢和新變化，從港口協同、產業協同和城市協同三個方面提出大灣區「深水港 + 自由港」協同發展創新模式，並提出相應的政策建議。本文綜合採用文獻綜述和案例研究等方法，兼顧回顧性和前瞻性，旨在以「自然稟賦 + 制度優勢」相結合的視角，為粵港澳大灣區協同發展提供理論支撐。

二、粵港澳大灣區港口、產業和城市協同發展：內在邏輯與典型模式

粵港澳協同發展走過了局部開放條件下「前店後廠」和全方位開放條件下「統一市場」階段，已進入全面深化條件下的大灣區建設階段[①]。粵港澳大灣區是涵蓋一國、兩制、三個關稅區和兩個自由港的特殊灣區，並擁有多座深水港（如表 1 所示），產業體系完備。港口群、產業群和城市群「三群」協同與大灣區高質量發展具有內在的邏輯一致性，主要體現在以下兩個方面。

① 陳廣漢、劉洋：《從「前店後廠」到粵港澳大灣區》，《國際經貿探索》2018 年 34 卷第 11 期。

表 1　粵港澳大灣區及相鄰地區主要深水港

序號	城市和港口	主要深水港區	集裝箱吞吐量（萬 TEU，2022 年）	貨物吞吐量（萬噸，2022 年）
1	深圳港	鹽田、大鏟灣、蛇口、小漠	3,004	27,243
2	廣州港	南沙	2,460	62,906
3	珠海港	高欄港	110	10,237
4	惠州港	荃灣	25	8,458
5	江門港	廣海灣	56	5,821
6	湛江港	調順島、霞山	154	25,376
7	汕頭港	廣澳、珠池、馬山	176	4,019
8	香港港	葵青	1,669	n.a.

資料來源：交通運輸部：《2022 年 12 月全國港口貨物、集裝箱吞吐量》，2023 年 1 月 30 日，https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202301/t20230130_3747863.html，2025 年 5 月 28 日。各港口集團官方網站，香港特區政府統計處官方網站。

港口群、產業群和城市群「三群」協同發展是實現粵港澳大灣區協同發展的重要途徑。周豔和鍾昌標概括了國際灣區港口群、產業群和城市群「三群」聯動發展機理：與一般區域相比，灣區由港口、產業和城市三大行為主體構成其特殊性，港口對產業和城市有引擎作用，產業對港口和城市有促進作用，城市對港口和產業有支撐作用，三大行為主體共享人才、資金、物流、信息和技術等資源，耦合互動協調發展，提高資源配置效率，實現整體效益最大化[①]。相對一般灣區，粵港澳大灣區的特殊優勢在於同時擁有多座天然深水良港的自然稟賦和香港、澳門兩大自由港的制度稟賦。在大灣區，「深水港 + 自由港」組合能為產業和城市發展提供規模更大、效率更高的物流服務，大幅降

① 周豔、鍾昌標：《大灣區「三群」聯動協調發展的動力機制與促進政策》，《經濟體制改革》2020 年 2 期。

低資源流動的時間和費用成本；相對完備的臨港及其相關產業體系能為港口和城市發展提供更為充裕的物資財富，加速形成產業鏈和產業集群；涵蓋港澳兩座國際級城市和廣深兩大「一線城市」的「9+2」城市群能為港口和產業發展提供更為多元化和國際化的人才、物流、資金、信息等資源和配套公共服務支撐，尤其是香港國際金融、航運和貿易中心能夠更好地反哺金融、信息和交通運輸等產業發展。

港口群、產業群和城市群「三群」協同發展是粵港澳大灣區協同發展的內在要求。在新時期，粵港澳大灣區協同發展的新內涵與新需求可從產業協同創新、資源協同配置和制度協同安排等新維度理解[①]。從產業協同創新維度來看，粵港澳三地人才、資金、技術等創新要素的高效跨境流動要求港口群實現更為便捷的跨境通關一體化安排，要求產業群能夠實現更為高效的跨境資金流動，要求城市群能夠對創新要素提供優質的發展載體、基礎設施和公共服務保障。從資源協同配置維度來看，近年來大灣區港口發展減速和港口內部競爭等協同不足問題的集中湧現，要求港口群協同一體化發展，重新獲取競爭優勢。從制度協同安排維度來看，「一國兩制三個關稅區」是大灣區基本特徵，港口是通關口岸的主要物理載體，橫琴粵澳深度合作區和前海深港現代服務業合作區等特別合作區的設立標誌着「珠三角 + 港澳」城市和產業合作的先行先試，落實「一國兩制三個關稅區」的制度設計和安排最終需落地於港口群、產業群和城市群的協同發展。

當前，粵港澳大灣區港口群、產業群和城市群協同發展主要形成

① 葉玉瑤、王翔宇、許吉黎等：《新時期粵港澳大灣區協同發展的內涵與機制變化》，《熱帶地理》2022 年 42 卷第 2 期。

了組合港、產業互補協作和跨境「飛地」三種典型模式：

（一）「多港如一港」的組合港：招商局集團「粵港澳大灣區組合港」、廣州海關和廣州港集團「灣區一港通」

我國早期以長江三角洲港口群為試驗田，成立了上海組合港[①]。組合港通過內部各個港口海關的互聯互通互認，可以簡化報關程序，做到「多港如一港」。組建港口集團對所轄區域內的港口統一規劃和運營，可以實現港口資產的協同效應[②]。粵港澳大灣區當前擁有分別以深圳和廣州為中心的兩個組合港，組合港分別以深圳蛇口港和廣州南沙港兩個深水港為樞紐港，將通關、查驗等環節延伸到其他支線港口，通過「一次申報、一次查驗、一次放行」，使得貨物進入支線港便如同進入樞紐港，從而提升運輸效率。然而，大灣區「組合港」等港口聯營模式僅集中於珠三角地區，雖延伸了廣州和深圳深水港的服務鏈條，但未能充分發揮港澳自由港的特殊優勢。大灣區港口面臨其他區域的激烈競爭，香港港集裝箱吞吐量從連續多年的世界第 1 下降至世界第 10，深圳港被寧波 - 舟山港超越、與天津港之間差距迅速縮小。香港港、深圳港和廣州港在空間、商品結構方面存在較強競爭[③]，廣東

① 新華社：《綜述：上海組合港建設在組合中產生多重效益》，2012 年 9 月 26 日，https://www.gov.cn/jrzg/2012-09/26/content_2233674.htm，2025 年 5 月 28 日。

② Guo, L., D. Yang, and Z. Z. Yang. "Port Integration Method in Multi-Port Regions (MPRs) Based on the Maximal Social Welfare of the External Transport System." Transportation Research Part A: Policy and Practice, vol. 110, 2018, pp. 243-57.

③ 宋周鶯、祝巧玲、徐婧雅：《粵港澳大灣區的貿易競合關係及其優化路徑》，《地理研究》2020 年 39 卷第 9 期。

「直接出口」對香港「轉口」具有替代效應[①]。大灣區各大港口需進一步整合資源，形成發展合力，重新獲取競爭優勢。

表 2　組合港案例：招商局集團「粵港澳大灣區組合港」項目

粵港澳大灣區組合港項目（以下簡稱「組合港項目」）於 2020 年正式啓動。通過該項目可實現船舶異地靠泊、貨櫃屬地報關和調撥流轉。班輪靠泊蛇口港即等同於靠泊珠三角內河碼頭，蛇口船代及理貨公司直接向屬地海關發送組合港通關模式貨物艙單及理貨報告；進出口企業可在屬地海關完成一站式進出口貨物申報、查驗及放行；而兩地碼頭負責貨櫃在兩個監管區域內的調撥流轉，區塊鏈平台接收相關方申報數據，完成交叉驗證，實現調撥流轉的有效監控。值得一提的是，該項目運用了 5G、區塊鏈等「新基建」為海關有效監管提供了支持。截至 2023 年底，該項目已經開通了覆蓋珠三角 9 座城市的近 30 個港口點位，並進一步將項目擴展至湛江港等粵港澳大灣區外的港口，累計開通線路已達 37 條，2023 全年通過該模式監管進出口集裝箱 31.6 萬標箱、同比增長 47.8%。

資料來源：招商局港口（華南）營運中心：《粵港澳大灣區組合港》，https://www.portshekou.com/zhg/，2025 年 5 月 28 日。《2023 年「粵港澳大灣區組合港」進出口集裝箱量同比增長 47.8%》，《經濟參考報》2024 年 1 月 9 日第 A02 版。

表 3　組合港案例：廣州海關與廣州港集團「灣區一港通」項目

「灣區一港通」項目是廣州海關聯合廣州港集團在 2020 年正式啓動的組合港項目。該項目以南沙海港為樞紐港，以珠三角多個珠江內河港口和貴州、湖南等多個內地鐵路陸港為支線港。支線港口在「一次申報、一次查驗、一次放行」的模式下，大幅提高了碼頭場地和集裝箱周轉效率，享受了一港通關的便利。截至 2023 年底，該項目累計開通航線 20 條，貨物平均堆存期由 7 天縮短至 2 天，當年累計進出口貨物達 16.5 萬標箱。

資料來源：海關總署：《「灣區一港通」打造高效便捷大灣區物流通道》，2022 年 11 月 11 日，http://gdfs.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/4676198/index.html，2025 年 5 月 28 日。海關總署廣東分署：《改革創新加「力度」灣區發展加「速度」》，《南方日報》2024 年 2 月 18 日第 A08 版。

（二）優勢互補的產業協作：「香港 + 佛山」

粵港澳大灣區產業協作有多種形式，在產業鏈協作方面，例如「深圳研發 + 東莞製造」；在創新鏈協作方面，例如「香港研發 + 佛山創新」「香港研發 + 東莞轉化」；在產業領域協作方面，例如「香港服務

① 蔡一鳴、葉世雄、張樂洋：《廣東自貿區促進了粵港貨物貿易聯繫嗎？——基於合成控制法的政策效果評估》，《南方經濟》2023 年第 7 期。

+ 東莞製造」，等等。大灣區產業協作的「香港 + 佛山」模式已發展近十年，使佛山能對接香港航運、物流和貿易等領域的國際級服務。然而，佛山雖為我國最大的內河港口城市之一，佛山與香港「內河大港 + 深水大港 + 自由港」的協同效應仍有待進一步發掘。與此同時，更多的大灣區及周邊地區深水港以及涉港和臨港產業亟待對接港澳自由港或位於珠三角的三個自由貿易園區。

表 4　產業互補協作案例：「香港 + 佛山」

香港和佛山擁有「血緣、地緣、人緣」的多重聯繫。2017 香港首次提出「香港 + 佛山」合作模式，2018 年中共佛山市委提出「香港 + 佛山」將面向全球配置資源，探索建立香港、佛山常態化往來和重大事項協商機制。例如「香港服務 + 佛山貿易」方面，發揮香港自由貿易港作用，研究推進兩地開展離岸貿易合作；再如連接「香港國際空港 + 佛山國通保稅物流中心」的「粵港跨境貨棧」項目，成功實現了一站式空陸聯運；又如「香港 + 佛山」旅遊方向的「香港 · 佛山節」已連續舉辦多年，且兩城正攜手打造「一程多站」旅遊產品。

資料來源：佛山市商務局：《為大灣區建設作出佛山貢獻，市商務局將這樣發力》，2019 年 3 月 12 日，https://fscom.foshan.gov.cn/xwzx/tpxw/content/post_681418.html，2025 年 5 月 28 日。

（三）「珠三角 + 港澳」跨境「飛地」：橫琴新區

「飛地經濟」是指兩個發展水平各異的行政區域突破既有屬地管理和體制限制，採取跨越行政邊界和經濟圈地的投資開發戰略，促進跨區域資本、人才、技術等要素配置，實現兩地優勢互補、共同發展的經濟模式[①]。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》[②]明確指出，「深化區域合作，有序發展『飛地經濟』」。粵港澳大灣區涵蓋珠三角九市和港澳兩個特別行政區，擁有三個關稅區，是我國唯一具有跨境特徵的特殊區域，港澳在內地設置「飛地」也是帶有大灣區特色的「飛地經濟」。珠

① 張天悅：《從支援到合作：中國式跨區域協同發展的演進》，《經濟學家》2021 年第 11 期。

② 中共中央、國務院：《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，2019 年 2 月 18 日，https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm，2025 年 5 月 28 日。

海橫琴新區是典型的大灣區跨境「飛地」，拓展了澳門自由港的發展空間。但航運和貿易承載力更強的珠海高欄深水港區不處於橫琴新區境內，澳門自由港的政策優勢仍有待拓展和釋放。

表 5　跨境「飛地」案例：橫琴新區

橫琴新區由廣東珠海和澳門「共商共建共管」，澳門將在經濟運行方面起到主導作用，而社會管理等政府職能仍由廣東省負責。在橫琴和澳門合作過程中，形成了五種創新模式，一是「一島兩制」：橫琴島澳門大學新校區；二是「橫琴出地，澳門出資」：粵澳合作中醫藥科技產業園；三是「橫琴引導，澳門中小企聯合投資」：勵駿友誼廣場；四是「橫琴規劃，港澳特色」：紅旗村商業步行街；五是「橫琴度假，澳門遊客」：長隆國際海洋度假區。通過這樣的合作方式，橫琴新區實現了投資多元化、產業政策規範化、商事登記改革，實現了深度改革和高度開放。

資料來源：張光南：《橫琴促進澳門經濟適度多元發展研究》，《澳門理工學報》2015 年第 4 期。

三、港口、產業和城市協同發展：全球經驗與實踐案例

（一）紐約—新澤西港：港口企業化運作

紐約 - 新澤西港通過企業化管理，實現兩個港口的聯營，取得對鄰近港口的競爭優勢。

表 6　紐約 - 新澤西港：港口合作案例

紐約港和新澤西港原本是兩個獨立的港口，二者存在激烈的紛爭，且所有權分屬於紐約州和新澤西州政府。兩州政府後來聯合設立港務局，實行企業化運作。一是企業化的組織架構。由兩州州長任命的委員組成類似於公司董事會的港務局管理委員會，並設立行政管理機構負責港務局的日常管理。二是市場化的融資。港務局不依賴政府預算，主要以債權進行融資，不對地區納稅人造成負擔。三是公司化的運營。港務局對港口區域土地進行開發或租賃，並通過向區域內的鐵路、機場等交通基礎設施收費維持運營，實現項目之間的資金互補。通過一系列成功的運作，紐約 - 新澤西港在與鄰近的巴爾的摩港等港口競爭中取得了優勢，成為美國第三大港。

資料來源：楊愛平、張吉星：《紐約 - 新澤西港務局運作模式對粵港澳大灣區跨境治理的啓示》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2019 年第 1 期。“About the Port Authority.” The Port Authority of New York and New Jersey, https://www.panynj.gov/port-authority/en/about.html. Accessed 28 May 2025.

（二）歐洲港口群：成立港口協調管理組織

歐洲海港組織（ESPO）在協調歐洲地區 1200 多個港口發展、保障港口群總體利益方面發揮了重要作用。

表 7　歐洲港口群：多港口協調管理案例

歐洲大陸海岸線較長，港口數量多，分屬不同沿海國家。歐洲大部分國家國土面積相對較小，因此港口腹地和輻射範圍多有重複，加之通關成本和處理貨類相近，港口之間競爭激烈。為此，歐盟設立歐洲海港組織（ESPO），負責協調眾多歐洲港口。該組織實行會員制，以歐洲各個港口為會員，不直接參與港口建設以及日常運營，而是通過會員大會協調各港口利益，並通過歐盟法律條例限制不公平競爭以確保港口群總體利益。

資料來源：王列輝、茅伯科：《港口群制度合作模式的比選及對長三角的啓示》，《社會科學》2010 年第 6 期。"Our Organisation." European Sea Ports Organisation, https://www.espo.be/organisation. Accessed 28 May 2025.

（三）東京灣都市圈：國家主導港口定位與臨港產業佈局

日本通過對東京灣各港口和臨港城市產業進行頂層設計，發展出功能完備、國際競爭力強勁的港口群、臨港產業體系和都市圈。

表 8　東京灣港口群和都市圈：港口、產業和城市協同發展案例

東京灣以東京都為核心，沿岸分佈着橫須賀、橫濱、川崎、東京、千葉、木更津等港口城市以及京濱工業地帶和京葉工業地域，是日本發展加工貿易的心臟地帶。為避免港口間惡性競爭，日本政府規定由運輸省港灣局負責港口群規劃協調，將東京灣 7 個港口整合為一個港口群，根據臨港工業帶的佈局差異化各港口的定位和發展方向，形成一個「廣域港灣」。經過多年發展，東京灣港口群已形成了鮮明的職能分工體系，東京港、橫濱港、川崎港和千葉港各司其職，錯位發展。此外，日本政府又通過對各港口入港費和岸壁使用費採取統一標準、降低港口收費、集中投資建設和簡化商船進港手續等方式，取得對鄰國港口的競爭優勢。

資料來源：呂榮勝、張志遠：《日本港口經營策略對我國環渤海港口發展的啓示》，《現代日本經濟》2006 年第 5 期。劉毅、王雲、李宏：《世界級灣區產業發展對粵港澳大灣區建設的啓示》，《中國科學院院刊》2020 年 35 卷第 3 期。

（四）墨西哥蒂華納 + 美國聖迭戈：跨境產業合作

墨西哥蒂華納通過與美國聖迭戈進行跨境產業合作，發展成墨西哥出口製造業大市。

表 9　墨西哥蒂華納 + 美國聖迭戈：港口城市合作案例

蒂華納（Tijuana）是墨西哥西北部邊境海港城市，毗鄰美國加利福尼亞州的聖迭戈（San Diego）。蒂華納在發展過程中對聖迭戈的依存程度很高，主要體現在旅遊業和客戶工業[①]方面。在旅遊業方面，美國軍方在聖迭戈建立的海軍基地為該地帶來了數額穩定的旅客；在客戶工業方面，通過結合兩地間低廉的運輸成本、墨西哥的廉價的勞動力和來自聖迭戈的美國資本，美墨聯營工廠成為蒂華納的經濟支柱。 政府大力支持為二者的產業合作提供了很大的助益。例如，墨西哥政府出台的「邊境經濟計劃」涵蓋了包括增值稅、所得稅和服務及生產特別稅在內的各項減稅政策。再如，美墨兩國政府為兩個城市制定了便利的過境及清關安排。通過封閉式人行天橋——快速過境通道（Cross Border Xpress）從聖迭戈通往蒂華納國際機場只需 5 分鐘；而除了護照之外，「可靠訪客計劃」（諸如 NEXUS、SENTRI、Global Entry 以及 FAST 等）和加強版駕駛執照也可以作為通關有效證件。此外，《美墨加協定》通過對進口產品減免關稅又進一步提升了二者產業合作的便利程度。

資料來源：吳浩軍：《跨境雙子城的發展方向和路徑選擇——對聖地亞哥 - 蒂華納雙子城和香港 - 深圳雙子城的比較分析》，《國際城市規劃》2011 年 26 卷第 4 期。香港貿易發展局：《北美跨境發展的啓示：蒂華納 - 聖迭戈超級區》，2019 年 1 月 18 日，https://research.hktdc.com/sc/article/MzQ0MDI0MTYz，2025 年 5 月 28 日。

（五）中國 - 新加坡蘇州工業園區：雙邊合作園區

中國 - 新加坡蘇州工業園區由中國和新加坡雙方「共商共建共管」，是國際上雙邊合作園區的重要案例。

① 客戶工業為墨西哥 - 美國邊境的對來料加工工業的特別稱謂。

表 10　中國 - 新加坡蘇州工業園區：跨國城市開發案例

新加坡自 20 世紀 90 年代起開始在東亞、南亞和東南亞鄰國建立工業園區並輸出「新加坡式的設計原則與管理方針」。蘇州工業園區設立於 1992 年，是由中國和新加坡兩國領導人共同推動的合作項目，由中新聯合協調理事會協調重大問題[①]，並由園區管委會進行日常管理。在發展過程中，新加坡「政策轉移」（Policy Transfer）模式為園區發展帶來了新加坡經驗，推動園區自我造血、實現了可持續發展。

蘇州工業園區在行政管理、產業發展和營商環境等方面實施了一系列措施，促使其成為最成功的國家級經濟開發區[②]。在行政管理方面，中新兩國組成的管理團隊通過凝聚以規劃為先導的發展共識，通過剛性約束保障規劃的權威性，營造穩定的發展預期；產業發展方面，能夠根據園區發展程度和層次，確定產業發展順序和重點，實現產業價值鏈從基礎環節向高附加值部分延伸；營商環境方面，構建精簡高效的行政管理體系，降低與政府相關的交易成本，培育與國際接軌的「親商愛商」環境，並創新打造了「虛擬口岸」使得園區物流通關成本大幅降低、效率大幅提升。

資料來源：莫迪朗、謝來風：《新加坡以「政策轉移」推動海外園區發展》，2023 年 8 月 3 日，http://www.cdi.com.cn/Article/Detail?Id=19278，2025 年 5 月 28 日。國家發改委國際合作中心中國投資環境課題組：《蘇州工業園區對新加坡發展模式之經驗借鑒》，《財經界》2008 年第 13 期第 116 至 119 頁。中國國際發展知識中心孫哲：《蘇州工業園區的發展經驗與借鑒意義》，2019 年，https://www.cikd.org/ms/file/getimage/647.2022，2025 年 5 月 28 日。

四、粵港澳大灣區「深水港 + 自由港」協同發展的創新模式

為探索粵港澳大灣區協同發展新模式，結合深水港群「自然稟賦」和自由港「制度稟賦」的雙重優勢，在大灣區推動「深水港 + 自由港」協同發展，是具有先行探索意義的創新途徑。大灣區「深水港 + 自由港」協同發展，從合作對象來看，不是一般意義上的區域合作，而是定位在大灣區內及周邊地區具有深水港「自然稟賦」與大灣區內具有

① 該理事會中方委員會由國務院常務副總理任主席，並以國務院副祕書長、經貿類國務院部委相關負責人以及江蘇省長、蘇州市長等官員為成員，層次較高。

② 蘇州工業園區在商務部「國家級經濟技術開發區綜合發展水平考核評價」中連續八年排名第一，數據來源於蘇州工業園區管委會官方網站：《國家級經開區綜合評價結果公佈 園區實現「八連冠」》，2023 年 12 月 28 日，https://www.sipac.gov.cn/szghjswyh/gzdt/202312/eb865777662b4f59a9fdd93c1dc809ad.shtml，2025 年 5 月 28 日。

自由港或自由貿易園區「制度稟賦」的城市合作；從合作領域來看，不僅是港口協同，更拓展到臨港產業協作和城市發展合作等領域，是港口群、產業群和城市群「三群」的協同。大灣區「深水港 + 自由港」協同發展創新模式涵蓋港口合作、產業合作和城市合作。

第一，港口合作方面，發展跨境「組合港」，拓寬「有水港 + 無水港」領域。借鑒日本經驗，由國家交通運輸管理機構主導進行粵港澳大灣區港口群頂層設計，成立類似歐洲海港組織的協調機構。針對當前組合港等港口聯營模式集中於珠三角的問題，探索建設涵蓋港澳自由港的組合港，借鑒紐約 - 新澤西港和洋山港跨行政區合資與合作管理相關經驗建立更加市場化的組合港管理企業。拓展組合港範圍至大灣區周邊的湛江、汕頭等深水港，帶動粵西粵東經濟發展。同時，借鑒和吸收蘇州工業園區等「虛擬口岸」發展經驗，拓展內陸地區「無水港」，並連接港澳自由港、廣東深水港與內陸「無水港」。發展海空貨物聯運、海空乘客聯運等服務，打造海港與空港合作模式。

第二，產業合作方面，通過「貨物貿易 + 服務貿易」推動「中國製造走出去 + 海外資源引進來」。考慮到香港的國際貿易中心地位、澳門的中葡經貿平台角色以及巴西等鐵礦石和農產品資源大國的葡語文化背景，可推動大宗商品交易中心設立港澳分部，並在珠海橫琴和高欄港區等地建設相關大宗商品交割倉庫等支持設施。充分利用港澳在基礎研究、現代服務業和國際規則銜接等方面的專業優勢，推動大灣區製造業和服務業企業合作推進「珠三角製造 + 香港技術服務」合作模式，聯合出海。

第三，城市合作方面，發展具有「自然稟賦 + 制度優勢」的特色「飛地」。借鑒蘇州工業園區、橫琴新區等發展經驗，推動大灣區核

心城市[①]建立更多高規格、高標準「正向飛地」。針對大灣區珠江東西岸發展不均衡、港口同質化競爭等問題，在橫琴新區基礎上，探索進一步將「珠三角 + 港澳」跨境「飛地」拓展至珠海高欄港一帶，更多地承載大灣區航運和貿易增量，發揮「珠海深水港 + 澳門自由港」協同效應。推動大灣區核心城市與其他城市合作設立產業飛地、科創飛地、人才飛地等「反向飛地」。

五、結論

現有研究對粵港澳大灣區協同發展的討論較少關注大灣區深水港「自然稟賦」和自由港「制度稟賦」並存的特有優勢，且缺乏對港口協、產業與區域協同發展的討論。本文基於對大灣區港口、產業和城市協同發展內在邏輯與典型模式的梳理，以及紐約 - 新澤西港、歐洲港口群、東京灣都市圈、墨西哥蒂華納 + 美國聖迭戈和中國 - 新加坡蘇州工業園區五個案例研究，對粵港澳大灣區「深水港 + 自由港」港口、產業和城市協同發展模式進行了探討。研究發現：

推動「深水港 + 自由港」的港口群、產業群和城市群「三群」協同能夠促進粵港澳大灣區協同發展。大灣區港口、產業和城市協同發展路徑表明，「三群」協同發展是大灣區協同發展的重要途徑和內在要求，大灣區已形成「多港如一港」的組合港、優勢互補的產業協作和「珠三角 + 港澳」跨境「飛地」三種典型模式。國內外的五個案例表明，通過港口企業化運作和成立港口協調管理組織和，能夠促進港口協同

① 指香港、澳門、廣州和深圳四個城市。

和一體化發展，取得競爭優勢；發展層次不同的毗鄰邊境城市進行跨境產業合作，能夠促進跨國要素整合和產業規模壯大；自然和制度稟賦相異城市間的跨境城市開發合作，能夠通過「政策轉移」推動開發區域的先行快速發展。依託既有基礎並借鑒國際經驗，在大灣區可重點推動「深水港 + 無水港」協同發展模式，涵蓋跨境「組合港」和「有水港 + 無水港」的港口合作，「貨物貿易 + 服務貿易」的產業合作，以及「自然稟賦 + 制度優勢」特色「飛地」為代表的城市合作。

為保障粵港澳「深水港 + 自由港」協同發展創新模式的順利實施，應以設立高規格協調管理機構、高質量基礎設施聯通、便利通關安排、居民社會服務均等化等「自由化 + 便利化 + 一體化」的政策措施進行制度保障。借鑒歐洲和日本經驗，設立跨行政區域（跨境）的大灣區港口協調機構。借鑒墨西哥蒂華納口岸經驗，擴大粵港澳居民口岸通關有效證件種類，擴大「粵車南下」「港車北上」「澳車北上」和「24 小時通關」通關口岸。將港澳資本准入前國民待遇實施範圍從自由貿易試驗區擴大至大灣區全境，進一步精簡「負面清單」。加大「灣區社保通」的推廣力度，實質性推動金融、會計、保險、醫療、法律等執業專業資格的互認互通，實現灣區內居民均等享受考試、就醫、金融和互聯網等社會服務或商業服務便利。

Synergistic Development and Model Innovation of "Deepwater Port + Free Port" in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Zhang Guangnan, Yang Ge

Abstract: The "Outline Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area" proposes the exploration of new models for synergistic development. Based on the current situation and issues concerning the collaborative development of port clusters, industrial clusters, and city clusters in the Greater Bay Area, this paper analyzes three cooperation modes: combined ports, port-industry collaboration, and cross-border "enclave" cooperation. Drawing lessons from the enterprise-oriented operation of the Port of New York and New Jersey, the coordinated management of European ports by the European Sea Ports Organisation, the Japanese government-led layout of ports and port-side industries in Tokyo Bay, the cross-border industrial cooperation between Tijuana, Mexico, and San Diego, USA, and the "enclave economy" development practice of the China-Singapore Suzhou Industrial Park, this paper proposes a "Deepwater Port + Free Port" synergistic development model for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. This model includes cross-border "combined ports" and "seaport + dry port" cooperation, "goods trade + service trade" industrial cooperation, and "natural endowment + institutional advantage" city cooperation.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Synergistic development; Deepwater port; Free port; Policy analysis

（責任編輯：關紅玲）