

# 制度型开放视域下南沙牵引粤港澳大湾区 市场一体化的战略路径研究\*

韩永辉 曹 莫

[摘要] 制度型开放是我国高质量发展的重要战略抉择，而粤港澳大湾区存在制度性壁垒，推动区域市场一体化成为破解治理困境的关键。广州南沙作为粤港澳全面合作示范区，其对市场一体化的战略牵引作用与实践路径值得研究。本文以制度型开放为理论视角，构建“政策—平台—治理”三维分析框架，系统剖析粤港澳大湾区市场一体化建设现状与难题，重点考察南沙在规则衔接、要素流动、产业协同、跨区域监管等关键领域的创新实践，探讨以点带面推动区域制度型开放的传导机制。研究发现，南沙凭借区位、空间、功能定位及制度承载力的独特优势，通过深化规则互认、畅通要素流动、创新协同监管、搭建开放平台四大路径，形成牵引粤港澳大湾区市场一体化的战略支点。建议优化政策衔接与区域协同机制，完善跨境数据、资金、人才流通机制，在重点领域制定统一监管标准并加强执法合作，强化南沙作为“双循环”枢纽平台的功能，牵引带动大湾区市场一体化能级提升。

[关键词] 制度型开放 粤港澳大湾区 市场一体化

[中图分类号] F127 [文献标志码] A [文章编号] 1009-8461(2026)01-103-13

## 一、引言

稳步扩大制度型开放是顺应我国对外开放和经济高质量发展新趋势的重要战略抉择。党的

---

\* 作者简介：韩永辉，广东外语外贸大学广东国际战略研究院，广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员，邮编：510420，邮箱：hanyonghui2006@foxmail.com；曹莫（通讯作者），广东外语外贸大学广东国际战略研究院，邮编：510420，邮箱：269257536@qq.com。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“产业政策对参与全球价值链的影响研究：理论机制、实证识别与中国方案”（72073037）；广东省自然科学基金杰出青年项目“面向全球价值链的产业政策治理研究”（2022B1515020008）；广东省社科联青年学术工作坊“工业智能化影响产业链安全及海外利益保护的理论机制、作用效果与政策建议”（2025GZF10）；广东省教育科学规划德育专项“习近平外交思想融入全球经济治理人才培养体系研究”（2023JKDY019）。

二十届四中全会提出，稳步扩大制度型开放，维护多边贸易体制，拓展国际循环，以开放促改革促发展。自由贸易试验区作为新时代全面深化改革的重要战略举措，是推进高水平制度型开放的核心载体，为制度创新与规则对接提供了关键试验平台。在此背景下，粤港澳大湾区（以下简称“大湾区”）建设作为国家重大发展战略，肩负着建设成为富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群、打造高质量发展示范地的时代使命。与其他区域不同，粤港澳大湾区具有“一个国家、两种制度、三个关税区”的独特空间属性，其区域一体化进程需建立在“跨制度”与“跨边界”协同治理的特殊基础之上（马向明等，2019）。因此，如何破解制度差异引发的区域壁垒，找准有效的战略支点，以点带面撬动整个大湾区的制度型开放与市场一体化进程，已成为兼具理论深度与实践价值的重要课题。

作为国家级新区、自贸试验片区，广州南沙被赋予了“立足湾区、协同港澳、面向世界”的重大战略定位。《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》（以下简称《南沙方案》）的出台，更将其推向深化粤港澳全面合作、探索制度型开放的前沿阵地。南沙凭借得天独厚的区位优势、广阔的发展腹地以及多重国家战略叠加优势，具备成为大湾区制度创新“测试区”和要素流动枢纽的核心条件。因此，以南沙为战略牵引，通过高水平制度型开放的先行先试与集成创新，凝练可复制、可推广的经验，进而辐射带动整个大湾区市场一体化能级提升，构成了逻辑严密且现实可行的推进路径。

本文以制度型开放为核心视角，系统考察南沙在粤港澳大湾区市场一体化进程中的战略作用与实践机制。本研究的边际贡献主要在于：第一，创新性地将制度型开放理论引入粤港澳大湾区市场一体化研究框架，突破传统要素流动型开放的分析局限，为理解跨制度背景下的区域协同发展提供了新的理论维度；第二，深化了对南沙战略定位与实践路径的认识，通过系统梳理南沙在规则衔接、要素流动、监管协同等关键领域的创新实践，完整呈现制度型开放从政策理念到落地实施的全链条转化过程，为解析制度创新驱动区域发展的内在机理提供了鲜活的经验证据；第三，构建“政策-平台-治理”三位一体的制度创新分析框架，既明确制度型开放的核心实施维度，又系统揭示创新成果从试验区向全域扩散的传导逻辑，为破解大湾区制度性壁垒、完善区域协同治理体系提供了可操作的实践指引。

## 二、粤港澳大湾区市场一体化建设发展现状分析

一体化市场环境是促进湾区要素跨境顺畅流通、实现粤港澳三地产业共同升级、培育湾区国际竞争合作新优势的重要基础，也是推动体制机制创新、实现湾区协调发展的重要突破点（毛艳华，2018）。自《粤港澳大湾区发展规划纲要》实施以来，大湾区市场一体化建设取得显著成效。在制度创新方面，“湾区标准”体系与职业资格互认机制有效破除了规则壁垒，港澳专业人士在粤执业规模持续扩大，“跨境理财通”升级与政务服务“跨境通办”大幅提升了要素流动效率。重大基础设施实现跨越式发展，深中通道、黄茅海跨海通道等关键工程显著压缩时空距离，港珠澳大桥通行量激增，“港车北上”政策落地见效，南沙枢纽港铁联运体系不断完善，推动

“一小时生活圈”加速形成。民生融合与平台建设同步推进，粤港高校合作深化，跨境医疗、社会保障衔接取得突破，横琴粤澳深度合作区封关运作带动澳资企业与居民数量快速增长，“澳门+横琴”模式成为制度创新典范。这些进展共同构筑了粤港澳大湾区市场一体化与制度型开放的新局面，为区域高质量发展注入持续动力。

### （一）政策协同创新有序推进，市场准入进一步放宽

在区域协同发展持续深化的背景下，粤港澳大湾区的制度创新与政策协调不断取得突破性进展。《粤港澳大湾区发展规划纲要》实施五周年以来，国家层面在横琴、前海、南沙、河套等重大合作平台出台了一系列制度创新举措，推动区域一体化向更高水平迈进。在这一进程中，广东积极把握战略机遇，通过加强与港澳地区规则衔接和机制对接，在多个关键领域实现了实质性突破。在标准化建设方面，截至2025年5月，共推出235项“湾区标准”，为区域内各行业的协同发展提供了统一的规范，有效降低了因规则差异导致的沟通成本与制度性交易费用。<sup>①</sup>这些标准的确立不仅促进了产品质量与技术规范的统一，更推动了粤港澳大湾区整体产业生态的整合与升级。人才流动机制创新成为区域融合发展的又一亮点。通过建立专业资格互认体系，首批207名港澳工程领域专业人才通过了大湾区职称认证，在广东执业的港澳专业人士总数已突破5500名。<sup>②</sup>这一人才互通机制不仅充实了大湾区的专业人才储备，更促进了粤港澳三地人才资源的优化配置，为产业创新发展注入了新的活力。金融服务领域的互联互通也取得了显著成效。“跨境理财通”2.0版本的上线进一步拓宽了居民的跨境投资渠道，促进了金融市场深度融合。此外，187项高频政务服务事项实现“跨境通办”，<sup>③</sup>有效打破了行政壁垒，显著提升了政务服务效率与民众办事体验。

这些制度创新与实践成果共同推动了粤港澳大湾区市场一体化水平的持续提升，增强了区域发展的内生动力。通过在经济合作、民生改善、人才交流等多个领域形成良性互动，粤港澳大湾区正在构建更加开放、协同的发展新格局，朝着建设具有全球影响力的世界级城市群目标稳步迈进。

### （二）便利化措施稳步推进，全力激发市场活力

粤港澳大湾区基础设施建设的跨越式发展，正重塑区域空间格局，为市场活力的释放注入强劲动力。国家层面统筹推进的重大交通工程相继落成，显著提升了粤港澳大湾区“硬联通”水平，形成了以高速铁路、城际铁路、高快速路为骨架的现代化综合交通网络。2024年作为关键节点，见证了一系列标志性工程的投入使用：6月30日，深中通道正式通车运营，将深圳与

<sup>①</sup>《粤港澳大湾区“湾区标准”总数达235项》，新华网，2025年5月22日，<https://www1.xinhuanet.com/20250521/dcc37e293a484d7a942777849686ba8d/c.html>。

<sup>②</sup>《首批207名香港工程师通过粤港澳大湾区工程专业职称评价》，新华网，2024年11月12日，<https://www.news.cn/20241112/bb55e7ca6c0d4e19b30c39fbb0c3050c/c.html>。

<sup>③</sup>《粤港澳大湾区奋力打造全球科技创新高地》，央视网，2025年12月20日，<https://news.cctv.com/2025/12/20/ARTIkKJPOshcWzHRX1RYvRsb251220.shtml>。

中山之间的车程最短压缩至 30 分钟，日均车流量已突破 8 万辆次，<sup>①</sup> 成功破解珠江东西两岸的交通瓶颈；12 月 11 日，黄茅海跨海通道建成通车，为粤港澳大湾区互联互通增添了海上“黄金通道”，进一步密切了粤西地区与大湾区核心区域的联系。与此同时，港珠澳大桥在 2024 年车流量同比增长 90%， “港车北上” “澳车北上” 政策成效显著，年内通行总量突破 450 万辆次，<sup>②</sup> 极大促进了港澳与内地人员往来和经济合作。在这一系列重大基础设施建设的背景下，南沙的区位优势进一步凸显，正加快构建串联粤港澳大湾区东西两岸的交通枢纽体系。南沙枢纽站的建设也在加速推进，将实现高铁、城际、地铁等多种交通方式的无缝衔接，成为粤港澳大湾区“一小时生活圈”的重要节点。南沙港铁路已开通运营，打通了海铁联运“最后一公里”，2024 年南沙港区集装箱吞吐量超过 2000 万标箱，<sup>③</sup> 为区域贸易便利化提供了坚实支撑。在轨道交通领域，“四网融合”试点工作取得实质性进展。广佛南环、佛莞城际的开通运营，与既有的佛肇城际、莞惠城际实现“四线贯通”，标志着粤港澳大湾区城际铁路公交化运营迈出关键一步。这种运营模式显著提升了跨城出行的便捷性，也提升了城市间的通勤效率，为人才流动和产业协作创造了更加有利的条件。随着基础设施网络的持续完善，居民出行体验得到明显改善，城市间的同城化效应日益显现，有力地推动了粤港澳大湾区“一小时生活圈”从蓝图走向现实。

交通便利化措施降低了要素流动的成本，加速了市场一体化进程，为各类市场主体创造了更加广阔的发展空间。产业布局得以优化，创新资源实现更高效配置，区域经济的内生动力得到有效激发。基础设施网络的不断完善，正从根本上升级粤港澳大湾区的竞争基底，使其在全球化竞争中占据更加有利位置。

### （三）粤港澳协同推进，搭建高水平对外开放新平台

粤港澳携手并肩、协同发力，全力搭建了聚焦民生和商业的高水平对外开放新平台。首批粤港高校联合资助计划启动，为两地科研合作注入了强劲动力；香港城市大学（东莞）正式招生标志着粤港澳高等教育合作迈入新阶段。跨境医疗保障体系不断完善，粤港澳大湾区跨境直通救护车服务试点运行，为紧急医疗救援搭建了绿色通道。在深圳、珠海、横琴等地实施的“一签多行”等便利化赴港澳旅游政策，极大促进了三地人员往来。与此同时，港澳居民在广东参加医疗、养老、失业、工伤保险的人数已达到约 70 万人次，<sup>④</sup> 民生领域的深度融合不仅显著增强了粤港澳居民的获得感与幸福感，更提升了区域公共服务的国际影响力。在这一进程中，南沙作为粤港澳全面合作示范区，积极推动民生领域规则衔接，包括探索粤港澳专业人士资格互认、建设粤

<sup>①</sup> 《深中通道通车一周年，车流量达 3155 万辆次！》，广东省交通运输厅网站，2025 年 6 月 30 日，[https://td.gd.gov.cn/dtxw\\_n/gdjrwxw/content/post\\_4737478.html](https://td.gd.gov.cn/dtxw_n/gdjrwxw/content/post_4737478.html)。

<sup>②</sup> 《2025 年 1 月 15 日广东省省长王伟中在广东省第十四届人民代表大会第三次会议上作政府工作报告》，广东省人民政府网站，2025 年 1 月 19 日，[https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4656/post\\_4656813.html#45](https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4656/post_4656813.html#45)。

<sup>③</sup> 《跻身“2000 万标箱俱乐部”！南沙港迎来全新发展里程碑》，广州市南沙区商务局，2024 年 12 月 24 日，[https://www.gzns.gov.cn/gznssw/gkmlpt/content/10/10040/post\\_10040374.html#9664](https://www.gzns.gov.cn/gznssw/gkmlpt/content/10/10040/post_10040374.html#9664)。

<sup>④</sup> 《2025 年 1 月 15 日广东省省长王伟中在广东省第十四届人民代表大会第三次会议上作政府工作报告》，广东省人民政府网站，2025 年 1 月 19 日，[https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4656/post\\_4656813.html#45](https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4656/post_4656813.html#45)。

港澳青年创业就业基地等，截至2025年6月，南沙已集聚港澳青年创业团队超过550个，<sup>①</sup>并已推出为港澳居民提供就医、就学、养老等社会服务衔接的试点方案。随着第一阶段发展目标的顺利达成，横琴粤澳深度合作区已实现全域封关运作，标志着琴澳一体化进程取得关键性突破。合作区内就业、生活居住的澳门居民大幅增长，澳资企业注册量超过6600家，以科技研发、高端制造、文旅会展、现代金融为代表的“四新”产业比重已达55%以上，<sup>②</sup>对澳门经济发展的持续助推作用日益显著。2024年4月8日，横琴粤澳开发投资公司正式设立，与之配套的自由贸易账户体系同步启用。与此同时，“澳门新街坊”项目作为跨境生活新载体，为澳门居民提供了更加便利的双城生活选项。“澳门+横琴”正在成为丰富“一国两制”实践的新示范、推动粤港澳大湾区建设的新高地、实现国家高水平对外开放的新平台。<sup>③</sup>粤港澳大湾区在融合中前进、在创新中发展、在强化中提升，正沿着高质量发展道路稳步向前。

### 三、粤港澳大湾区市场一体化建设面临的难题

粤港澳大湾区一体化建设虽然取得了一定成效，但在具体推进过程中仍然面临诸多难点、堵点。首先，粤港澳三地在社会制度、法律体系等方面的差异，使得政策条款与实际难以完全适配，区域协同联动机制尚不健全，制约了教育、科创等领域的深度合作。其次，受制于不同的货币与金融管理体系，资金、人才等要素的跨境流动仍存在堵点，市场化配置效率有待提升，制约了市场一体化的进程。最后，跨区域的协同监管体系尚不健全，缺乏统一的法律依据与高效的矛盾调解机制，使得合作项目的稳定性和可持续性面临挑战。这些问题的解决，是推动南沙乃至粤港澳大湾区实现高水平制度型开放的关键所在。

#### （一）政策衔接条款难以与实际情况适配，区域协同联动机制有待完善

在粤港澳大湾区建设过程中，尽管政府已出台土地、旅游、数字经济等领域的相关政策，但粤港澳大湾区具有“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”的独特属性。这种异质性固然为内地和港澳发挥各自优势，实现区域发展互补协同提供广阔空间，却也对区域乃至国家层面制度供给改革构成重大挑战（韩永辉和张帆，2018）。政策制定需兼顾多方差异，难度极大，这导致三地政策衔接条款与实际情况仍存在适配难题，区域协同联动机制仍然不够完善。粤港澳三地在旅游监管、运营规则等方面的差异，影响了旅游市场的高效运作。以粤港学前教育交流为例，2024—2025学年，尽管有100所粤港幼儿园加入“粤港姊妹幼儿园交流计划”，<sup>④</sup>但相关政策

<sup>①</sup>《广州南沙累计集聚港澳企业超3100家》，中国新闻网，2025年6月5日，<https://www.chinanews.com.cn/dwq/2025/06-05/10427445.shtml>。

<sup>②</sup>《广州南沙累计集聚港澳企业超3100家》，中新网，2025年6月5日，<https://www.chinanews.com.cn/dwq/2025/06-05/10427445.shtml>。

<sup>③</sup>《2025年1月15日广东省省长王伟中在广东省第十四届人民代表大会第三次会议上作政府工作报告》，广东省人民政府网站，2025年1月19日，[https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4656/post\\_4656813.html#45](https://www.gd.gov.cn/gkmlpt/content/4/4656/post_4656813.html#45)。

<sup>④</sup>《新增100所！“粤港姊妹幼儿园交流计划”学习圈再扩大》，广东省教育厅网站，2025年3月28日，[https://edu.gd.gov.cn/jyxnw/gdjyxw/content/post\\_4688554.html](https://edu.gd.gov.cn/jyxnw/gdjyxw/content/post_4688554.html)。

差异（如出入境管理、活动监管等）导致两地学前教育机构组织的联合研学旅行难以成行。不同的跨境行程审批流程、出入境管理政策，以及对研学旅行活动内容的监管差异，导致计划中的跨境研学旅行难以按预期开展，限制了两地幼儿教育中实践交流环节的拓展，不利于全方位教育资源共享与融合，凸显了政策适配问题对粤港澳大湾区教育、文化交流等多领域协同发展的制约。从区域协同联动视角而言，粤港澳大湾区各城市在功能定位和发展重点上各具特色，但由于缺乏有效的协同机制，地区间的优势互补尚未充分发挥。以深珠两地的科技合作为例，深圳在科技创新资源和企业集聚方面具有显著优势，而珠海则在高端制造和科研基础设施方面积累了一定基础，然而，在推进跨区域研发合作时，两地由于在科研项目管理流程、科技成果转化权益分配等方面缺乏统一规范，导致合作过程中容易产生资源配置效率和知识产权归属等方面的争议。这些制度层面的不协调不仅增加了项目推进的成本，也影响了科技创新效率，制约了粤港澳大湾区整体科技创新能力提升和产业协同发展进程。

### （二）要素跨境流通存在障碍，市场化配置效率尚不够高

粤港澳三地制度环境的差异对生产要素的跨区域流动构成了显著阻碍，降低了要素通过市场机制优化配置的效率。在金融领域，资金跨境流动的便利度仍有较大提升空间。粤港澳大湾区“一国两制、三种货币”的独特格局在体现区域多样性的同时，也为跨境金融往来产生了额外的制度性成本。作为区域经济融合的基础支撑，支付结算体系的高效运作直接关系到一体化进程的深入推进。目前，由于三地支付基础设施尚未完全整合，资金流转仍需依赖多个中间环节，这不仅拉长了资金清算周期，也增加了交易费用。从具体支付工具来看，香港居民习惯使用香港支付宝（AlipayHK），而澳门居民则主要依赖澳门钱包（MPay）。尽管Mpay已在广州部分公共交通场景实现应用，但操作流程仍显复杂，且其在餐饮、零售等消费场所的覆盖范围有限，致使港澳居民在内地仍需准备多种支付方式，这种支付体系的分割状态制约了跨境消费的便捷体验。此外，粤港澳大湾区尚未建立起与高水平开放相适应的跨境金融协调机制。不同货币之间的兑换不仅需要承担手续费成本，还面临汇率波动带来的不确定性，这种风险在长期投资决策中尤为显著。跨境支付清算体系的分割状态，使得资金流转效率受到制约，直接影响到企业的跨境贸易结算和投融资活动效率。从制度经济学的视角来看，这些交易成本的存在大大降低了要素配置效率，阻碍了粤港澳大湾区统一大市场的形成。

### （三）监管执行标准不统一，跨区域协同监管体系尚存缺失

监管执行标准尚未完全一致，跨区域协同监管体系仍不健全。当前，推进粤港澳大湾区建设的规范性文件，主要由广东省内地方性法规及政策文件组成，缺乏一部由中央层面统筹、对三地均有普遍约束力的区域性合作框架性法规。粤港澳大湾区合作赖以确立的法律依据不明确，本质上仍依赖各方合作意愿而非刚性的法律义务，未能提供法律层面的强制保障和有效约束力。这种“软法”主导的模式，使得各地方政府是否履行、在多大程度上履行承诺，很大程度上取决于地方政府的自觉与短期政策考量，缺乏稳定的预期和必要的问责机制，因而难以保障区域合作议题能够获得持续、有效的落实。例如，在数据隐私与个人信息保护领域，香港《个人资料（私隐）条例》与《中华人民共和国个人信息保护法》在保护范围、权利义务划分等方面存在明显差异，这种差异不仅使跨境数据流动时各方难以达成共识，也增加了监管成本与合规风险（申明浩和赵

雨，2025)。其次，粤港澳大湾区建设涉及经济、社会、环境等诸多领域，地理范围跨越多个行政层级和治理单元，需要协调的政府部门、监管机构及市场主体数量众多，利益诉求多元，然而现行以地方性规范为主的法律框架，缺乏一个高位阶、统一的权威机构来协调跨域纠纷，也未能建立起系统化的冲突解决和常态化的矛盾协调机制，当合作中出现标准冲突、利益争端或监管重叠时，往往只能通过临时性的沟通协商来解决，效率低下且结果具有不确定性。这种制度性缺陷使得粤港澳大湾区难以在监管协同方面取得系统性、实质性的进展。总之，粤港澳大湾区建设所跨越的不同行政层级、法律体系和管理体制，极大地增加了共建共治的复杂性与协调难度，如不从根本上构建起坚实的法治协同基础，将不利于粤港澳大湾区实现其长远的战略发展目标。

#### 四、南沙牵引粤港澳大湾区市场一体化的战略逻辑与路径

##### （一）南沙作为粤港澳大湾区市场一体化“牵引极”的比较优势

在破解前述粤港澳大湾区制度性壁垒的过程中，选择适宜的战略突破口至关重要。虽然前海、横琴、河套等重大平台在粤港澳大湾区建设中各有侧重，但从制度型开放的深度、广度以及对全域市场一体化的带动能力来看，南沙具备不可替代的优势。这种必然性植根于其地理区位、空间容量、功能定位及制度创新承载力四个维度（见表1）。

表1 粤港澳大湾区重大合作平台差异化对比

维度	南沙	横琴	前海	河套
地理区位	粤港澳大湾区几何中心	紧邻澳门，依托琴澳深度合作	紧邻香港，依托深港深度融合	跨越深港边界，侧重科技创新
空间容量	约800平方公里	约106平方公里	扩区后约120平方公里	约3.89平方公里
功能定位	立足湾区、协同港澳、面向世界	“澳门+横琴”模式，侧重促进澳门经济适度多元发展	深港现代服务业合作，侧重金融与制度对接	深港科技创新开放合作，侧重科创规则衔接
制度承载力	国家级新区、自贸试验区、全面合作示范区	粤澳深度合作区，实行“一线放开、二线管住”	深港现代服务业合作区，侧重深港规则双向衔接	深港科技创新合作区，侧重科技体制创新

注：作者根据公开资料整理。

首先，南沙天然的区位属性决定了其在粤港澳大湾区市场一体化中扮演“轴心”角色。不同于前海紧邻香港、横琴对接澳门的“单点突破”模式，南沙具备连接珠江口东西两岸的独特地位。随着深中通道、南沙枢纽站等重大基础设施的建成使用，南沙正成为串联粤港澳大湾区“一小时生活圈”的关键节点。这种中心地位使其能够超越特定城市的边界限制，成为粤港澳大湾区内部资金、人才、信息等各类要素自由流动的“蓄水池”与“分拨枢纽”。在市场一体化进程

中，南沙通过“海铁联运”等物流优势，将制度创新经验通过交通网络迅速辐射至粤港澳大湾区腹地，形成以点带面的传导机制。

其次，在空间容量方面，制度型开放的深入推进需要足够的空间承载能力进行系统性压力测试。横琴与前海由于地理空间相对受限，其制度创新多集中于现代金融、专业服务等特定领域；相比之下，南沙拥有超过 800 平方公里的广阔发展腹地，具备完整的产业生态系统。这使得南沙不仅能开展金融和现代服务业的规则对接，还能推进制造业、航运业、数字经济等全产业链的制度集成创新。从南沙港的“智慧口岸”建设到战略性新兴产业的联合研发，南沙能够提供更丰富、更复杂的制度创新测试场景。这种全场景优势，使其产生的制度经验具有更高的普适性，能够为粤港澳大湾区乃至全国提供更具参考价值的实践样本。

再者，国家赋予南沙“立足湾区、协同港澳、面向世界”的战略定位。其中，“面向世界”的定位，要求南沙在制度型开放中主动对标《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA) 等高标准国际经贸规则。相比于横琴侧重于“琴澳一体化”、河套侧重于“科技创新规则”，南沙的牵引作用具有更强的开放属性和全球竞争视野。它不仅要解决粤港澳大湾区内部的“软联通”，更要承担起建设高水平对外开放门户的职责。南沙通过率先实施跨境服务贸易负面清单、探索数据跨境安全管理试点，能够倒逼粤港澳大湾区内部监管体系向国际通用标准衔接，从而在对接国际市场的过程中自然实现区域内部的市场一体化。

最后，南沙是全国唯一的国家级新区、自贸试验区、粤港澳全面合作示范区等多重国家战略叠加区域。这种“多重身份”意味着南沙拥有更高层级的自主改革权限，能够跨越单一行政层级的限制进行集成创新。对于解决粤港澳大湾区要素流动难题，南沙能够同时发挥政策协同创新、便利化措施推进、跨区域监管协作的多维作用。例如，南沙已集聚超过 550 个港澳青年创业团队，并提供衔接港澳标准的社会服务，这本身就是对“一国两制”下社会治理一体化的先行探索。这种涵盖经济、社会、治理全维度的综合牵引力，是其他功能相对单一的平台难以企及的。

因此，南沙之所以能成为牵引粤港澳大湾区市场一体化的战略支点，是因为它既是物理上的“中心”，也是制度上的“高地”和发展空间上的“蓝海”。选择南沙作为牵引极，不仅是基于其优越的资源禀赋，更是基于其能够通过系统集成创新，破解粤港澳大湾区碎片化治理困境的逻辑必然。

## (二) 南沙牵引粤港澳大湾区市场一体化的核心战略路径

在以制度型开放为核心驱动的新阶段，南沙被赋予了引领粤港澳大湾区深化市场一体化建设的战略使命。其核心路径在于，从传统的商品和要素流动型开放，转向规则、规制、管理、标准等制度的深度对接与系统集成。南沙作为国家战略叠加的制度创新“试验田”，其牵引作用并非简单的政策复制，而是通过构建一套可复制、可推广的制度体系，从根本上破解粤港澳大湾区的结构性壁垒。具体而言，其战略路径主要体现在以下四个关键维度。

第一，深化规则衔接与标准互认，构建一体化制度型开放新高地。核心路径是推动由“政策叠加”向“制度融合”的跃升，完善覆盖市场全环节的规则衔接体系。跨制度协同是粤港澳大湾区产业链协同的核心环节，其要点在于实现“一国两制”框架下香港、澳门与内地的政策对接，推动区域经济一体化(陈琦光，2025)。南沙需超越既往的单项优惠措施，聚焦市场准入、公平

竞争、产权保护等基础性制度，与港澳乃至国际高标准经贸规则进行系统性对标。具体而言，可在南沙率先试点实施跨境服务贸易负面清单，大幅削减对港澳服务业的市场准入限制，特别是在金融、法律、会计等专业服务领域，实现从“大门敞开”到“小门畅通”的实质性突破。同时，着力推进“湾区标准”的精细化与体系化，由产品认证向行业监管标准延伸，在数字经济、绿色低碳、智能制造等新兴领域，联合港澳共同研制前瞻性的技术规范和行业准则，将南沙打造为粤港澳大湾区规则对接的“校准器”和制度输出的“策源地”。

第二，畅通数据与人才要素跨境流动，打造高效协同的要素配置枢纽。关键路径是破除制约创新资源自由流动的隐性壁垒，打造安全有序的跨境数据流动机制和开放包容的人才集聚生态。在数据流通方面，南沙应依托其数据跨境安全管理试点优势，探索建立“数据海关”，对科研数据、商业数据、个人数据实施分类分级管理。通过建立“白名单”制度、简化数据出入境安全评估程序等方式，在保障国家安全的前提下，为粤港澳联合科研、跨境电商、金融科技等产业提供安全可靠的数据流通通道。在人才流通方面，需构建与国际接轨的引才、用才、留才体系。围绕战略性新兴产业配套的关键技术领域，通过资助、提供创业服务等方式，支持人才及团队带技术、带项目、带资金落地创业（韩永辉等，2024）。一方面，推动职业资格互认从工程、建筑等传统领域向医师、律师等更多专业领域拓展；另一方面，在南沙打造“类港澳”的国际化社区，提供与国际接轨的医疗、教育、养老等公共服务，并设立“一站式”国际人才服务窗口，解决签证、居留、税务等后顾之忧，使南沙成为汇聚全球智慧的“人才特区”。

第三，创新跨区域协同监管模式，建立安全高效的现代化治理体系。核心路径是实现从“分而治之”到“协同共治”的转变，构建基于信用和科技的智慧监管新模式。粤港澳大湾区市场一体化的深度推进，有赖于建立稳定、公平、透明的监管预期。南沙可牵头构建粤港澳三地监管信息共享与执法协作平台，实现对企业全生命周期监管信息的互联互通。在此基础上，率先探索以“沙盒监管”为核心的包容审慎监管模式，为金融科技、人工智能等前沿产业的跨境业务创新搭建安全的测试环境。同时，推动建立以信用为基础的新型监管机制，对区内企业进行统一的信用评级和分类，实施差异化的监管措施，让守信企业享受跨境通关、资金结算、行政审批等全流程便利。这套协同监管体系的构建，不仅能有效防范跨区域的金融风险、质量安全风险，更能为市场主体的创新创业活动提供清晰的制度预期。

第四，搭建高水平对外开放功能平台，拓展“一带一路”市场融合新空间。战略路径是强化南沙对内衔接与对外辐射的“双循环”枢纽平台功能，搭建服务国家战略的全球资源整合平台。南沙的牵引作用不仅限于粤港澳大湾区内部，更应体现在链接全球。一方面，要高水平运营南沙合作发展基金，引导和汇聚全球资本，精准投放至共建“一带一路”国家的基础设施、能源资源、数字基建等关键领域重大项目，推动粤港澳大湾区优势产能与全球市场深度对接融合。另一方面，要大力促进贸易便利化升级，依托南沙港和综合保税区，深化“智慧口岸”建设，创新发展跨境电商、离岸贸易等新业态，打造“买全球、卖全球”的贸易枢纽。通过鼓励区内企业“走出去”，在共建“一带一路”国家设立研发中心和产业园区，南沙能将粤港澳大湾区的创新链、产业链与全球价值链深度绑定，最终将自身打造成为粤港澳大湾区参与全球竞争与合作的核心战略支点。

## 五、南沙牵引粤港澳大湾区市场一体化的政策建议

### （一）优化政策衔接与区域协同机制，强化区域协同联动平台建设

针对粤港澳三地因历史发展和制度背景不同而形成的规则差异，应采取顶层设计与基层探索相结合的实施路径。在这一过程中，南沙应当承担起制度创新“试验田”的重要使命。制度型开放创新是自贸试验区建设的核心驱动力。自贸试验区通过大胆创新，突破传统体制机制的束缚，探索与国际高标准经贸规则相衔接的国内规则体系，为我国制度型开放提供可复制、可推广的经验（江小涓等，2023）。通过在市场准入、标准互认、监管协同等关键领域率先开展政策试点，南沙能够为粤港澳大湾区推进更深层次制度型开放提供实践经验和实施范本。这种探索不仅有助于破解当前三地合作中面临的制度性障碍，更能为全国范围内的制度型开放积累宝贵经验。

在推进制度创新的同时，建立高效的区域协同联动机制显得尤为重要。当前，行政壁垒和信息不对称仍是制约粤港澳三地深化合作的重要障碍。南沙凭借其独特的区位优势和政策优势，可重点构建集信息发布、项目对接、专业服务于一体的综合性平台。这一平台应当具备信息集散、资源匹配、服务保障等多重功能，为三地企业开展跨境经营和人才交流提供更加便捷高效的通道。通过建立标准化的服务流程和规范化的运作机制，可以有效降低因制度差异产生的交易成本，提升区域合作的整体效率。

在深化区域合作的基础上，需要进一步构建以南沙为核心节点的多层次对外开放体系。南沙合作发展基金作为重要的投融资平台，应当在引导社会资本参与“一带一路”建设方面发挥更大作用。基金投资应重点关注基础设施互联互通、能源资源合作、农业技术交流等关键领域，通过市场化运作方式，促进与共建“一带一路”国家在产业链、供应链层面的深度融合。在投资决策过程中，需要建立健全风险评估和收益共享机制，确保项目的可持续性和互利共赢。与此同时，要大力推进南沙与共建“一带一路”国家的贸易便利化进程，这包括优化口岸通关流程、推行智能化监管模式、创新贸易业态等一系列措施，特别是在服务业开放方面，可以率先在金融、法律、咨询等专业服务领域取得突破，通过引入国际先进标准和管理经验，全面提升贸易合作的效率与质量。此外，要积极培育跨境电商、市场采购贸易等新业态，打造数字化贸易服务平台，为中小企业参与国际贸易提供更多便利。在科技创新合作方面，应当积极支持南沙企业与共建“一带一路”国家建立技术创新联盟，共同建设研发中心和创新平台，通过设立联合研究基金、共建实验室、组织技术交流活动等多种形式，推动高新技术领域的深度合作；要特别注意发挥南沙在人工智能、生物医药、海洋科技等领域的产业优势，打造具有国际竞争力的技术创新集群。

这一系列举措的实施，需要政府、企业、科研机构等多方主体的共同参与和密切配合。政府部门要着力营造市场化、法治化、国际化的营商环境，提供必要的政策支持和制度保障。企业要充分发挥市场主体作用，积极参与国际合作与竞争。科研机构则要加强创新能力建设，为产业升级和技术进步提供支撑。在推进过程中，需要特别注意政策实施的协调性和连续性，建立健全效果评估和动态调整机制；要及时总结实践中的成功经验和典型案例，形成可复制、可推广的制度创新成果；同时，要加强与港澳及国际规则的对接，在保持自身特色的基础上，积极借鉴国际先

进经验，不断提升制度创新的水平和成效。

## （二）与港澳加强互联互通，完善跨境数据、资金、人才的流通机制

培育南沙产学研深度融合的创新生态闭环，是打破粤港澳大湾区内部科技生产要素流动壁垒、激活区域协同创新动能的重要任务。这一进程需要在数据、资本、人才等关键要素流通领域实现突破性创新，构建完整的创新链条。

在数据跨境流通方面，南沙应依托改革开放前沿的区位优势，积极探索数据要素市场化配置的创新机制。关键在于联合港澳地区顶尖高等院校、科研机构及重点企业，共同建设安全可靠、高效便捷的数据跨境流通公共服务平台。具体可在南沙设立专门的数据跨境流动试验区，在该区域内率先探索建立包含数据分类分级、安全评估、跨境传输管理等在内的完整制度框架。对于科学研究与技术开发所需的非敏感数据，可建立“白名单”管理制度或备案制通道，显著简化审批流程，确保粤港澳合作科研项目在数据共享、联合评审、经费管理等方面的顺畅对接。针对商业数据与个人信息，则需要在严格遵守国家安全与隐私保护要求的基础上，研究制定差异化的跨境流动规则，通过数据加密、匿名化处理等技术与管理制，在保障安全的前提下促进数据有序流动，为三地协同研发与产业创新提供坚实支撑。

在资金跨境流动层面，畅通的投融资渠道是维系产学研生态循环的重要保障。南沙应积极争取国家政策支持，加快建设面向国际的粤港澳大湾区跨境理财与资产管理中心。这需要大力推动区内金融机构与港澳及国际知名金融机构深化合作，共同设计开发符合粤港澳居民需求的多元化、标准化跨境金融产品，包括连接三地市场的交易型开放式指数基金（ETF）、跨境保险产品、绿色金融工具等，切实降低投资者跨境资产配置的门槛与成本。同时，必须着力完善与港澳规则相衔接的跨境支付清算基础设施，探索建立覆盖本外币的一体化跨境结算体系。通过加强与港澳金融监管机构的常态化信息共享与监管协同，共同构建符合粤港澳大湾区特性的跨境资金流动风险监测与预警机制，在确保金融安全的基础上，显著提升科研经费、创业投资、技术交易款项等创新资本跨境流动的效率和便利性。

在人才跨境流动领域，建设国际化人才高地是形成创新生态闭环的基础条件。南沙需要实施更加开放、更具吸引力的人才引进政策，为高科技产业和前沿科研领域的国际高端人才提供有竞争力的入境、停留居留及永久居留便利措施。同时，要重点建设一体化的公共就业与人才服务综合平台，整合粤港澳三地的招聘信息、职业资格认证与技能培训资源，为港澳青年和国际人才在南沙发展提供全方位服务。特别是针对在内地高校毕业的港澳学生，应当制定专项支持计划，在创业启动资金、人才公寓或住房补贴、子女教育、医疗保障等方面提供与内地人才同等待遇或更优条件，切实解决其后顾之忧，吸引他们留在南沙创新创业。通过营造“类港澳”的宜居宜业环境，促进粤港澳三地科研人员、工程师、创业者等创新主体的深度交流与融合，最终在南沙形成人才集聚的显著优势。

## （三）针对重点领域制定统一的监管标准和规范，加强三地监管执法合作

为有效应对粤港澳三地因制度差异所形成的监管壁垒，推动粤港澳大湾区市场一体化向更高层次发展，应以广州南沙为核心试点，率先在重点行业构建与国际高标准对接的监管体系，并优

化三地协同联动的监管执行机制。这一创新举措旨在通过制度型开放的路径，为粤港澳大湾区市场深度融合提供重要支撑。

在监管标准整合与创新层面，应当将南沙定位为规则衔接的核心试验平台，重点推进金融、医疗、环保等具有显著跨境需求且监管差异较大的关键领域实现制度对接。建议南沙牵头，组建粤港澳三地政府机构、行业组织、专业机构及市场主体共同参与的标准化协商机制，该机制的核心职能是共同制定兼具前瞻性与可操作性的区域性监管指引与实施细则。具体而言，在金融监管领域，应着力推动金融产品市场准入、跨境交易规则、信息披露标准及投资者保护机制等关键环节的监管要求的统一，从而有效防范因规则差异导致的监管套利行为，构建稳定、透明、可预期的金融市场环境。在医疗健康领域，则需要积极探索建立药品与医疗器械注册评审的互认机制，同时对生产质量控制、流通管理、临床使用等全流程建立统一的质量管理标准体系，以此促进三地优质医疗资源的共享与高效配置，为大湾区居民提供更加普惠、便捷的跨境医疗服务。

在监管标准逐步统一的基础上，需着力构建高效的跨境执法协作体系。当务之急是依托南沙在数字化治理方面的基础优势，联合港澳共同建设集数据共享交换、风险监测预警与案件协同办理等功能于一体的综合性监管信息平台。该平台应当实现三地监管数据的实时共享与安全有序流转，为各方及时识别跨区域异常交易、违法线索和潜在风险提供有力的数据支撑。针对当前日益复杂的跨境金融欺诈、假冒伪劣药品流通、非法转移倾倒污染物等新型违法犯罪行为，三地监管执法部门应当建立常态化、制度化的联合执法机制，通过定期开展专项联合执法行动，形成“一地发现、三地联动、协同查处”的监管合力。此外，还需要持续深化三地执法人员的专业交流与能力建设，通过互派学习、案例研讨、模拟演练等多种形式，深入交流在调查取证、风险识别、技术应用等方面的专业经验，共同提升执法队伍的专业素养和执法水平，确保各项已达成的监管共识与标准能够在三地得到统一、公正、有效的执行。为进一步提升监管协同的效能，还需要建立常态化的监管能力共建机制，这包括定期组织三地监管人员的交流培训项目、共同编制监管执法指南、建立联合专家库等。通过这些举措，可以促进监管理念的融合与监管标准的统一实施，同时增强三地监管部门在应对新型跨境监管挑战时的协同应对能力。特别是在金融科技、生物医药等新兴领域，可以考虑在南沙设立监管沙盒，为创新产品和服务提供跨境的测试环境，在风险可控的前提下推动监管模式的创新。

## 参考文献

- 陈琦光，2025：《粤港澳大湾区产业链协同与高质量发展的路径研究》，《产业创新研究》第15期。
- 韩永辉、罗瑞霖、谭舒婷，2024：《新旧动能转换下产业政策动态演进研究——基于广东战略性新兴产业案例的机理解析》，《新经济》第2期。
- 韩永辉、张帆，2018：《粤港澳大湾区的区域协同发展研究——基于供给侧结构性改革视角的分析》，《治理现代化研究》第6期。
- 江小涓、孟丽君、魏必，2023：《以高水平分工和制度型开放提升跨境资源配置效率》，《经济研究》第8期。
- 马向明、陈洋、黎智枫，2019：《粤港澳大湾区城市群规划的历史、特征与展望》，《城市规划学刊》第6期。

毛艳华, 2018 :《粤港澳大湾区协调发展的体制机制创新研究》,《南方经济》第 12 期。

申明浩、赵雨, 2025 :《粤港澳大湾区跨境数据流动的的制度创新与全球治理启示》,《新经济》第 7 期。

## **Study on the Strategic Pathways of Nansha Driving Market Integration in the Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area from the Perspective of Institutional Opening–up**

HAN Yonghui   CAO Mo

**Abstract :** Institutional opening–up constitutes a crucial strategic choice for China’s high–quality development. However, the Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area (GBA) faces institutional barriers, and promoting regional market integration has become the key to addressing governance dilemmas. As a demonstration zone of all–round cooperation among Guangdong, Hong Kong and Macao in Nansha, Guangzhou, Nansha’s strategic leading role and practical pathways in advancing market integration are worthy of in–depth research. Adopting the theoretical perspective of institutional opening–up, this paper constructs a three–dimensional analytical framework of “policy–platform–governance”, systematically analyzes the status and challenges of market integration in the GBA, focuses on examining Nansha’s innovative practices in key areas such as regulatory alignment, factor mobility, industrial synergy, and cross–regional supervision, and explores the transmission mechanism of promoting regional institutional opening–up in a point–to–area manner. The research finds that by virtue of its unique advantages in geographical location, spatial capacity, functional positioning, and institutional carrying capacity, Nansha has formed a strategic fulcrum for driving the GBA’s market integration through four core pathways: deepening mutual recognition of rules, facilitating factor mobility, innovating collaborative supervision, and building open platforms. It is recommended to optimize policy alignment and regional coordination mechanisms, improve the cross–border circulation systems for data, capital, and talents, formulate unified regulatory standards in key fields and strengthen law enforcement cooperation, and enhance Nansha’s function as a hub for the “dual circulation” pattern, so as to drive the upgrading of the GBA’s market integration level.

**Keywords :** Institutional Opening–up ; Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area ; Market Integration

【责任编辑：杨海深】