

組團式與網絡化：粵港澳大灣區城市群建設的未來路向



城市群與都市圈既是我國新型城鎮化的重要載體，也是國家參與全球競合的重要平台。進入新時代尤其是近年來，中央高度重視我國的城市群一體化和都市圈同城化工作。2025年7月召開的中央城市工作會議及此後印發的《中共中央 國務院關於推動城市高質量發展的意見》明確提出：「發展組團式、網絡化的現代化城市群和都市圈，構建布局合理的現代化城市體系。」國家「十五五」規劃綱要也提出：「加強城市群一體化和重點城市群協調聯動，促進區域創新鏈產業鏈高效協作。支持京津冀、長三角、粵港澳大灣區打造世界級城市群。」可見，建設組團式、網絡化城市群已成為粵港澳大灣區打造世界級城市群的方向與路徑，未來務必按照中央城市工作會議精神和國家「十五五」規劃綱要的要求，加快推進落實。本文在闡釋粵港澳大灣區組團式、網絡化城市群的核心內涵及其建設意義基礎上，總結梳理其最新的建設進展與實踐成效，並探討其未來發展路向，以及大灣區四大中心城市在其中的角色擔當。

一、粵港澳大灣區建設組團式、網絡化城市群的重要意義

組團式、網絡化城市群是現代化城市群發展的高階形態，它區別於傳統城市「攤大餅」式的單中心擴張模式。所謂「**組團式**」，重在優化空間結構，打破單一城市中心過度集聚的格局，依託不同城市資源稟賦與功能定位，打造若干相對獨立、功能互補的城市組團，形成多中心、差異化空間布局，有效疏解中心城市資源承載壓力，實現區域功能的均衡配置；「**網絡化**」，則重在要素聯通賦能，以高效互聯的交通、信息、產業等物質基礎設施為骨幹，織密各組團、各城市間的聯動網絡，保障人流、物流、信息流、資金流、技術流等生產要素順暢流動、高效共享，最終形成「設施共建、產業共興、市場共融、服務共享」的協同發展格局。從城市群發展實踐看，二者互為支撐、有機統一，組團式奠定空間發展基礎，網絡化激活區域聯動效能，共同構成現代化城市群發展的核心路徑。粵港澳大灣區要建成國際一流灣區和世界級城市群，走組團式、網絡化發展道路是其不二法門，具有重要的現實意義。

一是**服務強國建設的戰略需求，打造中國式現代化的「灣區樣板」**。中共二十大確立了中國式現代化的宏偉目標和重大原則，要推進和實現強國建設的戰略任務，必須依託我國若干個重大區域戰略的系統布局。而粵港澳大灣區作為我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，是國家區域發展版圖中的關鍵板塊。2025年，大灣區以僅佔全國0.6%的國土面積，創造了GDP超過15萬億元的經濟規模，是拉動全國經濟增長的核心引擎。建設好組團式、網絡化城市群，能夠通過空間重構與要素協同更好釋放區域發展效能，以大灣區高質量發展為全國現代化建設提供先行示範，為全國探索出一條超大城市群集約化、內涵式發展的新路徑，從而為中國式現代化的區域實踐提供「灣區樣板」。

二是**構建國內國際雙循環新發展格局，參與「一帶一路」建設的重要支撐**。粵港澳大灣區地處我國改革開放前沿，是連接國內國際兩個市場、兩種資源的核心樞紐，具有極其重要的戰略地位。推進組團式、網絡化城市群建設，對內可通過網絡化聯通打破珠三角九市與港澳的要素流動壁壘，推進要素的高效便捷流動，激活國內大循環內生動力；對外可依託港澳背靠祖國、聯通世界的國際化平台優勢，以多中心組團布局拓展對外合作半徑，強化與「一帶一路」沿線國家和地區的經貿、科創、航運聯動，成為暢通國內國際雙循環的重要戰略鏈接，為全國構建新發展格局奠定堅實基礎。

三是**協同建設國際一流灣區，增強大灣區國際競爭力的現實要求**。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》指出，在「一國兩制」下，粵港澳社會制度不同，法律制度不同，分屬於不同關稅區域，市場互聯互通水平有待進一步提升，生產要素高效便捷流動的良好局面尚未形成。同時，大灣區內部東西兩岸發展差距依然較大，協同性、包容性有待加強，部分地區和領域還存在同質化競爭和資源錯配現象。因此，粵港澳大灣區若要建成國際一流灣區和世界級城市群，必須擺脫龍頭城市「單打獨鬥」或幾個中心城市「內捲式競爭」的困境，轉向組團協同、網絡聯動的整體提升局面。唯有如此，大灣區才能全面提升區域綜合實力與國際話語權，在全球灣區經濟競爭中脫穎而出，彰顯灣區經濟發展的中國特色與中國優勢。

四是**深化「一國兩制」實踐創新，推動大灣區深度融合發展的時代任務**。粵港澳大灣區城市群是「一個國家、兩種制度、三個關稅區」的跨境、跨制度區域，這種獨特性既是挑戰，也是制度創新的巨大潛力所在。建設組團式、網絡化城市群，以空間協同破解制度差異壁壘，以要素網絡聯通推動跨境深度融合，既能充分釋放港澳自由開放優勢與內地產業規模優勢，降低制度差異帶來的交易成本，又能探索跨制度、跨關稅區城市群協同治理新模式，進一步豐富「一國兩制」實踐內涵，實現大灣區整體發展能級的跨越式提升。

二、粵港澳大灣區建設組團式、網絡化城市群的主要進展

近年來，粵港澳三地政府在中央的頂層設計和高位推動下，對標《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的建



▲香港應重點推進北都建設，聚焦人工智能及生物醫藥等新興產業，以「金融+」策略為科技企業提供全鏈條融資支持，持續鞏固提升國際金融、航運、貿易中心地位，打造「南金融、北科創」的新發展格局，為大灣區組團式、網絡化城市群建設注入更強勁的國際化動能。

設任務，落實中共十九大、二十大及其歷次全會精神，立足「一國兩制」獨特優勢，圍繞組團式布局、網絡化聯通的核心目標開展了卓有成效的工作，逐步構建起「核心引領、組團聯動、網絡互通、協同發展」的良好格局。

首先，**基礎設施網絡化發展是大灣區建設組團式、網絡化城市群的重要支撐**。大灣區各地持續加大基礎設施建設投入，構建起「空鐵公港」一體化的綜合交通網絡，有效打通了各組團、各城市間的聯通壁壘。**陸路交通方面**，港珠澳大橋、廣深港高鐵等標誌性工程已建成通車，有力支撐大灣區「一小時生活圈」基本形成；深中通道的開通運營，進一步完善了珠江口跨海通道格局，推動兩岸要素高效流動；深珠通道前期工作穩步推進，未來將進一步織密大灣區陸路聯通網絡；廣珠城軌、莞惠城軌、佛莞城軌等城際軌道線路相繼開通，持續加密城市間交通聯繫，提升組團間通動便捷性。**航空交通方面**，香港國際機場、廣州白雲國際機場、深圳寶安國際機場三大航空樞紐協同發展，開通了眾多國際國內航線，形成了輻射全球的航空網絡。2025年大灣區機場群以超2.3億人次旅客吞吐量、約972萬噸貨郵吞吐量的數據穩居全球航空樞紐集群前列，為大灣區要素流動提供了高效航空支撐。**港口航運方面**，香港港、深圳港、廣州港等港口協同聯動，形成了世界級港口群，2025年珠江水系港口全港預計完成貨物吞吐量21億噸、外貿貨物吞吐量6.4億噸、集裝箱吞吐量7901萬標箱，同比分別增長2.8%、4.5%、4.8%。跨境通關便利化水平持續提升，第十五屆全運會公路自行車賽實現一賽三地無感通關，粵港澳常態化實施救護車「點對點」跨境直達轉運，標誌着交通網絡從「物理聯通」向「規則聯通」的深度跨越。此外，大灣區在5G、千兆光網、數據中心等新型基礎設施建設方面也取得顯著進展，構建起覆蓋全域的數字基礎設施網絡，為網絡化協同發展提供了數字支撐，推動政務服務「一網通辦」、城市運行「一網統管」、公共服務「一網通享」逐步落地。

其次，**產業互補協同發展是大灣區建設組團式、網絡化城市群的核心動力**。大灣區依託各組團產業優勢，推動產業分工優化、協同升級，逐步形成了「核心引領、梯度轉移、互補共生」的產業網絡體系。在**產業分工布局上**，大灣區城市堅持差異化發展思路，四大中心城市聚焦高端產業，發揮引領帶動作用。比如，香港重點發展金融、航運、貿易、專業服務等高端服務業；深圳重點發展新一代信息技術、高端裝備製造、生物醫藥等戰略性新興產業；廣州重點發展汽車製造、電子信息、現代服務業等產業；澳門重點發展文旅、會展、中醫藥等特色產業；珠海、佛山、東莞等城市則承接核心城市的產業外溢，重點發展先進製造、配套產業，形成了「核心城市聚焦高端、周邊城市承接配套」的產業分工格局。在**協同創新方面**，大灣區構建了城際創新網絡，香港中文大學（深圳）、香港科技大學（廣州）、香港城市大學（東莞）、大灣區大學等協同創新平台相繼建成，推動創新要素在各組團間自由流動。在世界知識產權組織（WIPO）最新發布的《全球創新指數2025》報告中，「深圳—香港—廣州」科技集群首次超越日本「東京—橫濱」，躍居全球創新集群榜首；「澳門—珠海」集群也再度入圍世界百強，形成「雙核驅動」格局。同時，大灣區積極推動產業園區協同發展，深汕特別合作區、廣深港澳科技創新走廊等合作平台不斷完善，推動「飛地經濟」模式落地見效，實現了產業資源的優化配置，強化了各組團間的產業聯動，推動產業網絡不斷完善。

再次，**要素流動便利化和公共服務均等化是大灣區建設組團式、網絡化城市群的顯著成效**。近年來大灣區不斷深化改革，大力推進規則銜接與機制對接，破除要素流動壁壘，推動公共服務共建共享，逐步實現各組團、各城市間的「同城化」發展。廣東省已先後發布四批共70個粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例，涵蓋營商環境、跨境通關、醫療轉運、社區服務、民生融合、灣區標準、職業資格互認、要素跨境流動等多個領域。比如，在**人員流動方面**，大灣區實施港澳居民來往內地通行證「一地兩檢」、「港車北上」、「澳車北上」、「粵車南下」等政策，推動粵港澳三地居民雙向流動，打通了跨境出行與生活發展的堵點。截至2026年5月25日，完成「澳車北上」「港車北上」邊檢備案的車輛超過19.2萬輛，經港珠澳大橋珠海公路口岸進出境港澳單牌車突破1000萬輛次；截至2026年4月，「粵車南下」入境香港市區部

分已有約7000宗申請獲批。在**數據跨境流動方面**，前海建設了全省首個數據跨境流動綜合服務中心和深港跨境數據驗證平台，2026年前五個月平台新增業務量超6400筆，較此前兩年累計總量增長2.3倍。在公共服務方面，大灣區推動教育、醫療、社保等公共服務互聯互通，發布235項「灣區標準」，廣州、中山探索創新面向港澳居民的社區服務，其中廣州祈福新村已吸引約1.5萬名港澳和外籍居民入住，社區港澳專窗提供276項事項服務；港澳居民在大灣區內地城市可享受與內地居民同等的教育、醫療待遇，跨境醫保直接結算覆蓋大灣區所有城市，實現了優質公共服務資源的共享。

三、粵港澳大灣區建設組團式、網絡化城市群的未來路向

儘管粵港澳大灣區建設組團式、網絡化城市群已取得顯著進展，但對照中央城市工作會議要求和世界級城市群建設目標，仍有較大提升空間。大灣區要建成真正意義上的組團式、網絡化世界級城市群，需以中央城市工作會議精神和《中共中央 國務院關於推動城市高質量發展的意見》為指導，堅持「一國兩制」原則，緊扣高質量發展主題，以優化組團布局、完善網絡體系、強化協同治理為重點，走出一條具有大灣區特色的組團式、網絡化城市群發展之路。

首先，**構建跨區域利益共享機制，破解「組團式」發展的制度瓶頸**。如何平衡好中心城市與周邊中小城市的功能定位與角色分工，是組團式、網絡化城市群發展中面臨的突出挑戰。為此，推進城市群一體化的關鍵在於建立區域利益共享機制，打造不同類型城市間「你中有我、我中有你」的利益共同體。未來應探索建立跨區域財稅分享相關配套制度，按產業關聯度合理劃分增值稅、企業所得稅等共享比例，使製造業配套中小城市共享產業鏈增值收益。同時，推動核心城市產業非核心環節向周邊疏解，提升中小城市承接能力。再者，深化「飛地經濟」合作模式，優化產業資源配置，提升城市群產業整體競爭力。

其次，**深化交通網絡一體化建設，構建「運行一張表、出行一張票」的軌道網**。交通一體化是網絡化融合的基礎。未來應推動幹線鐵路、城際鐵路、市域鐵路與城市軌道交通在設施布局上深度融合，實現「運行一張表、出行一張票」的公文化運營，滿足跨城商務及通勤需求。要重點推進港深西部鐵路、深珠城際等項目，探索「港鐵加深鐵」聯合運營模式，實現中心城市間三十分鐘直達。同時，強化新一代移動通信網絡、千兆光網覆蓋，推動新型城市基礎設施建設，統籌規劃低空基礎設施，積極發展低空交通體系。

再次，**建設全鏈條創新生態，打造全球科創高地**。科技協同創新網絡是大灣區城市群網絡化融合的核心動能。當前，「廣深港」創新集群雖已登頂全球百強創新集群榜首，但創新要素跨境流動不暢、科研管理制度銜接不夠等問題依然存在。未來需強化河套深港科技創新合作區、廣州南沙科學城等平台建設，推動「基礎研究、技術轉化、產業應用」全鏈條貫通。同時，進一步擴大「聯合政策包」覆蓋範圍，實現科研資金跨境流動負面清單管理，吸引更多國際科研機構入駐，並在數據跨境安全有序傳輸、知識產權跨境保護等領域取得制度突破，讓創新要素在更大範圍內自由流動。

第四，**強化民生服務網絡建設，實現全域優質生活圈共建共享**。聚焦大灣區居民急難愁盼問題，深化粵港澳三地民生服務協同，推動教育、醫療、社保、養老等優質資源均衡布局，加快向中小城市和薄弱區域下沉，完善跨境醫保直接結算、教育資源互通、養老服務聯動等機制，持續優化港澳居民在大灣區就業、居住、子女入學等便利政策。以民生服務無縫銜接打破地域隔閡，讓三地居民共享發展紅利，逐步構建「大灣區人」的身份認同，凝聚起「同城同心、共建共享」的強大合力，讓優質生活惠及全體大灣區居民，夯實組團式、網絡化城市群建設的民生根基。

四、四大中心城市建設大灣區組團式、網絡化城市群中的角色擔當

廣州、深圳、香港、澳門作為粵港澳大灣區的四大中心城市，是城市群組團式布局的「定盤星」和網絡化聯動的「動力源」。四大城市各具不可替代的資

源稟賦、角色定位與比較優勢，四者功能互補、網絡互聯、組團互動，必將形成「四輪驅動」的強大合力，共創大灣區組團式、網絡化城市群建設的新局面，為構建中國特色現代化城市群提供「灣區樣本」。

廣州：立足「綜合性門戶」角色，爭當大灣區城市群一體化的綜合引擎。廣州是粵港澳大灣區核心引擎之一、綜合性門戶樞紐和重要的國家中心城市。在大灣區組團式、網絡化城市群建設中，廣州應進一步發揮綜合性門戶樞紐的強大輻射帶動作用，聚力推進「一平台、兩協同、三聯通」，以高水平開放和產業科技互促雙強為城市群建設注入核心動能。尤其在做實南沙重大戰略性平台方面，廣州應加快推進《南沙方案》第二階段目標任務，支持港澳深度參與南沙產業園區和科創平台建設運營，建好用好中國企業「走出去」綜合服務基地，在高水平協同港澳中拓展面向世界的廣度和深度。在做強「產創協同」與「科創協同」方面，廣州應謀劃共建穗港新質生產力賦能中心、科技和產業融合創新中心，推動天河CBD與香港中環深化高端專業服務業合作，聚力建設大灣區國創中心、國先中心、國轉中心等重大平台，攜手港澳打造世界級科技創新策源地。在做優「三個聯通」方面，廣州應規劃建設廣珠（澳）高鐵，開通大灣區跨境低空物流航線，加快落地粵港澳遊艇自由行政策，推進「一簽多行」「一程多站」等小切口改革，讓人流、物流、資金流實現「無感」通行，以基礎設施網絡化支撐城市群組團式發展。

深圳：釋放「科創引擎」的強大效能，建設全球先進製造業中心和產業科技創新中心。深圳也是粵港澳大灣區中心城市和核心引擎之一，肩負經濟特區、中國特色社會主義先行示範區等多重國家戰略使命，是驅動大灣區城市群創新鏈、產業鏈、要素鏈網絡化聯動的核心動力源。深圳不僅要發揮科技創新「硬核力」和產業體系「競爭力」的核心引領作用，更要以高水平制度型開放引領城市群邁向全球價值鏈高端。一是要鑰定「十五五」建設全球先進製造業與產業科技創新中心目標，加快培育壯大「20+8」戰略性新興產業集群和未來產業，依託全球頂尖「深港穗」創新集群，構建基礎研究、技術攻關、成果轉化全鏈條創新網絡，在服務國內國際雙循環中作基地、作平台、作通道、作樞紐，不斷增加經濟縱深和全球市場「含深度」。二是深化跨城組團協同，用好深中通道、謀劃深珠通道，加快深圳都市圈與珠西都市圈融合發展，串聯東莞、惠州及珠江口西岸城市，形成「研發在深圳、製造在周邊」的產業分工組團格局。三是扛起規則銜接與要素市場化改革重任，高質量推進河套深港科技創新合作區深圳園區建設，協同香港開發建設「一河兩岸、一區兩園」，在數據跨境、科研人員通關、職業資格互認等領域先行先試，以制度創新暢通人才、技術、數據等要素跨區域自由流動。

香港：鑰定「融入和服務」新使命，實現從「受惠者」到「貢獻者」的蝶變。香港是全球領先的國際金融中心，擁有「一國兩制」獨特優勢、自由開放的資本市場和接軌國際的專業服務體系。香港應從「受惠者」轉變為「貢獻者」，以「國家所需、香港所長」為坐標，在服務和融入國家發展大局中更好實現自身繁榮。在對接國家戰略方面，香港應主動對接國家「十五五」規劃，編制首份五年規劃，將北部都會區建設作為融入和服務國家發展大局的關鍵載體，以創科教育和產業發展為雙引擎，打造產學研深度融合的生態圈。在**發揮制度優勢方面**，香港應充分發揮兩大獨特作用：作為新興產業落地大灣區的「國際接口」，為前沿科技和高端產業走進內地搭建橋樑；作為國家標準與國際標準相互參照的「交流與轉換平台」，推動內地標準與國際規則雙向接軌，在知識產權保護、金融服務、數據跨境等領域推進規則對接與制度創新。在**構建新發展格局方面**，香港應重點推進北部都會區建設，聚焦人工智能及生物醫藥等新興產業，以「金融+」策略為科技企業提供全鏈條融資支持，持續鞏固提升國際金融、航運、貿易中心地位，打造「南金融、北科創」的新發展格局，為大灣區組團式、網絡化城市群建設注入更強勁的國際化動能。

澳門：對標「專業性國際大都市」標準，打造全球獨樹一幟的文旅與中葡平台特色組團。澳門擁有500多年中西文化交融的歷史底蘊，是海上絲綢之路的重要節點和中國與葡語國家經貿文化交流的樞紐。澳門應走「術業有專攻」的差異化發展之路，以「軟實力」實現「微城大都」的獨特價值。在發展「一中心、一平台、一基地」特色定位方面，澳門應做優做精做強綜合旅遊休閒業，打造「演藝之都」和「體育之都」的全球品牌影響力，在特定領域構建難以替代的專業性國際大都市形象。在琴澳一體化協同方面，澳門應立足「澳門+橫琴」新定位，深化澳琴一體化發展，推動經濟高度協同、規則深度銜接，在科技、文旅、金融等領域形成「微型專業中心」組團模式，着力打造國際一流的生物醫藥大健康產業、債券市場與中葡金融平台，精準嵌入城市群產業網絡的特色節點。在發揮國際化橋樑作用方面，澳門應積極對接國家「十五五」規劃，高標準編制「三五」規劃，依託中國與葡語國家經貿合作論壇等平台優勢，發揮中國與葡語國家之間精準聯繫人的橋樑作用，以獨具中西文化魅力的專業形象融入大灣區組團式、網絡化城市群，更好服務於國家高水平對外開放。

本文係國家社科基金重大項目《粵港澳大灣區世界級城市群治理體系創新研究》（項目批准號：20&ZD158）的階段性成果。

華南師範大學政治與公共管理學院院長、教授、博士生導師