

# 首尔都市圈区域创新系统建设中的政府作用及其对粤港澳大湾区的启示

李折周 刘存京\*

---

**【摘要】**《粤港澳大湾区发展规划纲要》重点描绘高端制造业、新兴产业、科技创新企业的发展前景，并且指出粤港澳大湾区建立世界级城市群现存的主要障碍在于粤港澳三地的科技创新企业比重不高、高端产业不健全。而韩国政府主导的区域创新系统（RIS）的创建和发展，成功地促进了首尔都市圈内科技创新企业、高端产业的良性发展。这对粤港澳大湾区未来发展具有借鉴意义。粤港澳大湾区可通过加强政府、半公共组织（高校、研究机构、公共企业）与私营组织的对接，根据各城市区域创新系统三大主体“政府、高校等研究机构、产业”不同的比较优势，形成主导区域经济发展的“领军城市”、反映区域鲜明特点的“特色城市”、居住环境一流的环境友好型“绿色城市”以及教育实力雄厚的知识密集型“科教城市”。

**【关键词】** 首尔都市圈 粤港澳大湾区 区域创新系统 创新城市

## 一 引言

国家发改委在2019年2月19日颁布的《关于培育发展现代化都市圈

---

\* 李折周，韩国国立庆尚大学社会科学研究院政治经济系博士研究生，主要研究方向为比较政治经济学、地缘政治经济学；刘存京，韩国国立昌原大学国际贸易学院国际贸易系博士研究生，主要研究方向为国际贸易、区域经济。

的指导意见》中明确指出都市圈的重要性，即现代化都市圈的建设是中国推进新时代新型城镇化的重要手段。粤港澳大湾区（以下简称“大湾区”）是以珠三角城市群为基础，将香港和澳门特别行政区、广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市<sup>①</sup>在内的三地 11 市深度融合为阶段性目标的现代化都市圈。大湾区作为中国乃至世界城市、工业、港口最密集的区域之一，是中国华南地区最重要的经济增长极。以区域内城市之间密切的社会经济联系为主要特征的区域经济发展形式和竞争格局已成为大湾区经济运行的重要特征。2017 年，上述三地 11 市的代表在香港签署《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》（以下简称《协议》），标志着大湾区建设从设想迈向了现实。《协议》明确提出将大湾区打造成为国际知名科技创新中心的战略目标。从创新理论上讲，实现这一战略目标的前提和支柱是要打造世界一流的区域创新体系。<sup>②</sup> 中共中央、国务院在 2019 年 2 月 18 日印发了《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》），要求三地 11 市各部门结合实际认真贯彻落实，这意味着在大湾区建设中政府将起到统筹协调的关键作用。《纲要》重点描绘高端制造业、新兴产业、科技创新企业的发展前景，并且指出大湾区建立世界级城市群现存的主要障碍在于粤港澳三地的科技创新企业比重不高、高端产业不健全以及产业发展同质化明显。

在合作型创新时代，区域创新能力日益成为衡量一个地区国际竞争力和经济发展实力的重要指标。在区域创新能力的研究方面，英国卡迪夫大学的库克（Philip Nicholas Cooke）等学者提出的区域创新系统（RIS: Regional Innovation System）最为典型。他们指出，区域创新系统是“由在地理上相近且相互分工、关联紧密的企业、高校和研究机构等主体构成，是一种典型的为创新的产生提供保障环境的区域性组织系统。”<sup>③</sup> 涂成林通

---

① 《中共中央 国务院印发〈粤港澳大湾区发展规划纲要〉》，中华人民共和国中央人民政府网，[http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1)，最后访问日期：2019 年 10 月 2 日。

② 成洪波《粤港澳大湾区产学研融创：内涵实质、需求背景与路径探索》，《中国高教研究》2018 年第 10 期，第 36~41 页。

③ Cooke Philip, M. G. Uranga and G. Etzebarria, “Regional innovation systems: Institutional and organisational dimensions”, *Research Policy*, 26. 4-5 (1997): pp. 427-461.

过比较美国、韩国、日本、印度等国的区域创新系统的建设模式指出，“相互协调的系统配置能促进区域创新系统的有效运转，发展高新技术产业集群是区域创新系统可持续发展的动力”<sup>①</sup>。

创建区域创新系统对区域经济发展和区域内高端产业的培育具有重要意义。区域创新系统主要包括创新潜力、创新投入、创新产出以及创新环境等，通过智力资本在企业、高校、研究机构之间的分配，以互动学习的方式，实现技术扩散与转移，从而形成区域创新能力。<sup>②</sup> 有三类创新主体对区域创新系统至关重要。第一类是公共组织，包括中央政府和地方政府；第二类是半公共组织，包括高校和政府研究机构或公共企业；第三类是私营组织，以各类私营企业和机构为主，包括工业和专业协会、风险投资公司、中介服务机构、工会和培训组织等。这三类群体对区域创新集群产生的影响取决于其能力和网络。<sup>③</sup> 近年来，政府在区域创新系统建设中的作用逐渐成为国内外学者关注的热点。李政、杨思莹和路京京认为政府在区域创新系统建设中的角色分为以下几种 “创新战略的制定者和创新方向的引领者、创新环境的塑造者、创新主体利益协调者、基础知识与共性技术的供应主体以及重点领域与特殊行业创新项目的组织者甚至承担者。”<sup>④</sup>

由于市场机制无法解决创新的外部性问题，完善的区域创新系统是市场机制及其支配下的经济系统在运行过程中无法内生形成的。可见，区域创新活动的开展对政府力量具有内在依赖性，即使是较为发达的欧美等国也同样经历过以政府为主导的区域创新体系建设历程。<sup>⑤</sup> 在韩国首尔都市

- 
- ① 涂成林 《国外区域创新体系不同模式的比较与借鉴》，《科技管理研究》2005年第11期，第167~171页。
  - ② 邵云飞、谭劲松 《区域技术创新能力形成机理探析》，《管理科学学报》2006年第4期，第1~11页。
  - ③ Ahedo, Manu, “Cluster policy in the Basque country (1991-2002): Constructing ‘industry - government’ collaboration through cluster - associations”, *European Planning Studies*, 12. 8 (2004): pp. 1097 - 1113.
  - ④ 李政、杨思莹、路京京 《政府参与能否提升区域创新效率》，《经济评论》2018年第6期，第3~14页。
  - ⑤ 余泳泽 《创新要素集聚、政府支持与科技创新效率——基于省域数据的空间面板计量分析》，《经济评论》2011年第2期，第93~101页。

圈的建设过程中，韩国中央与地方政府实行的“积极干预主义”起到了统筹协调的关键作用，特别是韩国政府主导的区域创新系统的创建和发展，成功地促进了首尔都市圈内城市的区域协同创新体系的有效运转。2015年，李克强总理在参观京畿道“创造经济革新中心”时就曾指出，中国的“大众创业、万众创新”和韩国“创造经济革新中心”的理念异曲同工，可以互学互鉴。<sup>①</sup> 与欧美国家相比，韩国与中国在政府角色、文化背景及产业政策等方面都有着诸多类似的地方，韩国的经验对大湾区未来的发展具有借鉴意义。

## 二 首尔都市圈区域创新系统建设中的政府作用

首尔都市圈通常指的是首尔特别市、仁川广域市和京畿道三地。该区域是韩国高新技术产业最为密集的区域，也是行政中心和科教中心。区域内人口占比接近韩国总人口的一半，超过50%的制造企业和70%的经济产出都集中在这一都市圈。<sup>②</sup>

韩国在建国初期几乎没有科研基础，首尔都市圈的发展先是起步于出口导向型的轻工业，其后逐步转向重化工业。自20世纪70年代以来，在韩国政府的主导下，造船、钢铁、电子、石化等行业逐步建立并形成产业集群。从1980年到1999年，首尔都市圈内的主导产业由加工制造业向信息技术等创新型产业转型。首尔都市圈经济实力不断增长，但自主创新能力不足，政府力图改变技术受制于发达国家的被动局面，大力推动科技事业发展。1982年，韩国确立“科技立国”的战略。1998年，政府提出实用主义的科技发展理念，推动建立以科学技术建设为中心的国家科技政策和体制。1999年，韩国议会通过了《科学技术革新特别法》，强化国家对科技工作的领导。<sup>③</sup> 2003年，韩国卢武铉政府提出“科学技术第二次立

---

① 《李克强参观韩国京畿道创造经济革新中心》，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/02/c\\_1117013808.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/02/c_1117013808.htm)，最后访问日期：2019年11月2日。

② Way, Lee, “Migrant Selectivity and Migrant Characteristics of the Capital Area”, *Journal of Korean official statistics*, 15. 2 (2010): pp. 50-65.

③ 刘助仁《韩国强化国家科技创新体系的举措》，《科学与管理》2002年第6期，第22~24页。

国”的主张，计划将韩国建设成为“以科技为中心的社会”和“世界第八大科技强国”。韩国中央政府有针对性的科技研发产业政策得到了京畿道政府及所辖城南、果川、安山、水原等市政府的积极响应，三个具有代表性的城市创新产业集群应运而生。“板桥科技谷”（Pangyo Techno Valley）、“光桥科技谷”（Gwanggyo Techno Valley）和“安山科学谷”（Ansan Science Valley）。其中属“板桥科技谷”最为典型。韩国政府在板桥科技谷区域创新系统的规划建设发挥了关键作用。韩国学者 Sam Youl Lee 等分析指出，京畿道政府的战略投资和行政支持以及板桥科技谷的地理位置是其成功的关键因素，使其吸引到大量 IT 公司和人才得以迅速发展。<sup>①</sup> 下文以“板桥科技谷”为例，对韩国政府在区域创新系统中所发挥的作用进行介绍。

### （一）政府对“板桥科技谷”的选址规划有利于整体创新创业

在京畿道的三个创新产业集群中，“板桥科技谷”之所以成为最活跃和最成功的一个，是因为其优越的地理位置。“板桥科技谷”位于京畿道城南市板桥谷（Pangyo - Gu），板桥（Pangyo）是首尔南部山区附近唯一便于开发利用的平原空间。韩国政府为保障首都地区的住房供应，规划建设了板桥谷新城（Pangyo - Gu New City），这是一个基于国家级发展计划而诞生的新城。新的城市为创新产业发展注入了活力，“板桥科技谷”邻近首尔，交通网络发达，不断吸引人才参与创新创业，从而增加了其在首尔都市圈经济中的嵌入性，有利于发挥其创新产业发展的独特功能。从新城到产业集群，成功的选址规划为“板桥科技谷”带来地理位置上的客观优势。

### （二）政府在“板桥科技谷”区域创新系统中的作用

在“板桥科技谷”区域创新系统建设运作中发挥关键作用的主体，首先是政府，即韩国中央政府和京畿道及所辖各市地方政府；其次是该地区

---

<sup>①</sup> S. Y. Lee, M. Noh & J. Y. Seul, “Government - led regional innovation: a case of ‘Pangyo’ IT cluster of South Korea”, *European Planning Studies*, 25. 5 (2017): pp. 848 - 866.

的大学、公共研究机构（PRIs）、政府研究机构（GRIs）和公共企业等半公共组织；最后是金融公司、初创企业、风险投资和中介服务机构等私营组织。这三类主体“各就各位”、“各司其职”，互相促进，政府在其中发挥了主导作用。

首先是战略引导。政府对建立区域创新集群的坚定承诺是“板桥科技谷”成功的主要原因之一。韩国从中央到地方政府制定了一系列法律法规、财政政策，并通过设立各种国家和公共机构，建立完善区域创新系统服务支撑体系来支持和推动区域内创新企业、研究机构的发展。不仅如此，韩国政府更是在2013年提出“创造经济”战略，新设未来创造科学部，为区域创新系统建设保驾护航。

其次是政府主导“产、学、研”之间的协同合作。长期以来，韩国的重大科技研发项目都由政府确定，并大多由官办科研机构承担。占韩国研究机构总数一半以上的官办研究机构和高校通过“产、学、研协同技术开发”提高企业技术研发的水平和效率。<sup>①</sup>可以说，公共研究机构和高校奋战在科技创新的第一线，在建立和运营创新产业集群方面做出了巨大贡献。多年来，京畿道的半公共组织数量增长迅速。1995年，京畿道仅有42个公共研究机构，大约20年后增至68个。到了2014年，京畿道的大学也增加到了75个（见表1）。尽管这些研究机构和大学在功能方面存在一些重叠，但它们在创新过程中的位置不同，并为提高区域和国家技术竞争力做出了重大贡献。韩国政府通过疏通“产、学、研”之间的连接，扩大开放型创新组织的风险投资，扶持培育独角兽企业。

最后是政府直接参与。私营公司是创新创业生态系统的核心主体，京畿道政府的战略投资和行政支持则为私营公司发展提供大量资金支持以及多角度、多层次的服务，不仅满足了初创公司融资需求，还大大提高了“板桥科技谷”区域创新系统内私营组织的创业成功率。政府通过政策性金融扶持、技术开发基金等形式，加强对私营部门技术创新的资助，鼓励创业失败者进行再创业。为实现创新驱动型增长，韩国政府努力将创造工

---

<sup>①</sup> 涂成林 《国外区域创新体系不同模式的比较与借鉴》，《科技管理研究》2005年第11期，第167~171页。

作岗位方面贡献突出的中小企业培养成为新的创新增长动力，推动其进入全球市场，旨在改变以往只有大企业、财阀才能开拓全球市场的局面。由此可见，“板桥科技谷”和硅谷的不同之处在于，硅谷是一个私营公司自愿联网的区域创新产业集群，而“板桥科技谷”是一个由政府主导和驱动的创新产业集群，韩国中央和地方政府发挥了关键作用。

表1 京畿道区域创新系统创新主体的增长 (1995~2014年)

单位: 个

年份	公共研究机构	高校	公共企业	研发相关公司
1995	42	40	9	686
2000	32	58	15	1112
2004	41	59	8	2067
2010	57	70	9	5350
2014	68	75	6	10467

资料来源: S. Y. Lee, M. Noh & J. Y. Seul, “Government – led regional innovation: a case of ‘Pangyo’ IT cluster of South Korea”, *European Planning Studies*, 25. 5 (2017): pp. 848 – 866。

### (三) 基于城市区域协同创新体系的“创新城市”战略

自20世纪90年代末起，韩国中央与地方政府采取统筹发展政策，对科技创新产业进行引导规划，逐步在首尔都市圈建立起区域协同创新体系，首尔都市圈出现了以“板桥科技谷”为代表的多个创新产业集群，破解了区域内产业发展不均衡的困局。韩国政府针对科技创新产业的统筹发展政策主要体现在近年来基于区域创新系统建设提出的“创新城市”战略设想上。

“创新城市”概念的设计旨在将韩国首尔首都地区发展过于密集的部分产业转移至其他城市，通过政府引导打造基于区域创新系统的“创造经济革新中心”，逐步形成有助于推动科技进步的创新氛围和高质量的人居环境，最终实现“官、产、学、研”相互促进的良性循环。韩国政府计划在19个城市通过建立“创造经济革新中心”形成“创新城市”。各地以建设“创新城市”作为发展创新产业、实现经济增长的重要途径，根据所处区域产业优势、需求特点确定培育产业类型。大德科技特区作为最早成形

的“创新城市”项目，目前已形成独立发展的产业集群，其科技创新能力、人均产出水平和集聚程度仅次于首尔都市圈，已成为韩国增长的第二极，被誉为“韩国硅谷”<sup>①</sup>。

“创新城市”依据区位优势和资源优势不同，大致可分为四种类型（见表2）：第一种是“领军城市”，能够利用“官、产、学、研”一体化创新网络提高区域生产力水平，进而带动周边区域经济发展，形成“领军”效应；第二种是“特色城市”，以创立独具特色的地方产业品牌为基点，反映区域鲜明特点；第三种是“绿色城市”，以打造一流的居住环境为创新起点，建立资源节约型的创新城市空间结构和交通体系；第四种是教育实力雄厚的知识密集型“科教城市”，以构筑高科技、智能化、面向未来的尖端城市为特征。<sup>②</sup>

表2 “创新城市”类型及特征

城市类型	特征
领军城市	利用“官、产、学、研”一体化创新网络提高区域生产力水平 带动区域经济发展
特色城市	创立独具特色的地方产业品牌 反映区域鲜明特点
绿色城市	居住环境一流的环境友好型 建立资源节约型城市空间结构和交通体系
科教城市	教育实力雄厚的知识密集型 构筑高科技、智能化、面向未来的尖端城市

资料来源: Ministry of Land, Transport, and Maritime Affairs, *Special Act on the Construction and Support of Innovative City – Acceptance of Public Institutes Relocating to Local Cities*, accessed Nov. 27, 2019, <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52705&pageIndex=2&searchCondition=AllButCsfCd&searchKeyword=pu>; 张可云、沈洁 《疏解首都科技创新功能可行吗? ——韩国的经验及其对北京的启示》,《北京社会科学》2016年第3期,第58~66页。

① 张可云、沈洁 《疏解首都科技创新功能可行吗? ——韩国的经验及其对北京的启示》,《北京社会科学》2016年第3期,第58~66页。

② Ministry of Land, Transport, and Maritime Affairs, *Special Act on the Construction and Support of Innovative City – Acceptance of Public Institutes Relocating to Local Cities*, accessed Nov. 27, 2019, <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52705&pageIndex=2&searchCondition=AllButCsfCd&searchKeyword=pu>.

### 三 对粤港澳大湾区的启示

《粤港澳大湾区发展规划纲要》以较大篇幅指出高端制造业、新兴产业、科技创新企业的发展前景，但广东省以传统制造业为根基，可以说，传统制造业是大湾区广东9市税收、就业和经济增长的支柱。相对于港澳特区政府，广东9市地方政府的行政推动力更加强大，可以主导经济发展方向，也可对科技创新产业进行政策扶持。但各地政府若不能把握好政策倾斜力度，令传统行业利益受损或者被迫让位给科技创新产业，造成传统产业与新兴产业间出现资源博弈，就会让大湾区产业转型升级受到挫折。

区域创新能力受到各个区域内部社会资源、经济发展水平、文化差异等因素的影响，因此具有很强的异质性。<sup>①</sup> 创新能力存在区域性，地理位置是影响区域创新技术可复制性的重要因素，而交通条件是影响创新能力打破空间局限的重要因素之一。<sup>②</sup> 因此，广东省及大湾区广东9市的各级政府需要依据所处区域的区位与资源优势、产业与需求特色、科技创新优劣势来找准城市定位，避免从各自利益出发制定政策，造成大湾区内部及粤港澳三地之间的无序竞争。

笔者对大湾区9城2区科技创新优劣势进行了简单梳理，见表3。

表3 粤港澳大湾区城市科技创新优劣势总结

	优势	劣势
香港	金融、商贸等溢出效应强的服务产业领域具有深厚的实力,具备高效率资源配置能力的成熟的市场经济体制,在国际化、法治上有完善的体系	科技创新的产业支撑不足,市场需求不足,研发投入不足,区域内的集聚效应不明显

① Gonzalez Pernia J. L., Pena Legazkue I., Vendrell Herrero F., “Innovation, entrepreneurial activity and competitiveness at a sub-national level”, *Small Business Economics*, 3 (2012): pp. 561-574.

② 刘强、范爱军 《基于空间异质性的区域创新技术扩散规律研究》，《统计与决策》2014年第2期，第97-101页。

续表

	优势	劣势
澳门	对外联系与国际功能优势	科技教育和科技产业基础薄弱,对周边城市的辐射能力较弱
广州	高校资源优势,生物医药科技优势	高端创新平台不足,缺乏世界顶尖创新企业
深圳	企业创新活跃,科技投入大,世界顶尖创新企业支撑,电子信息科技优势,资源要素的中心集聚能力强	高校教育和基础研究相对薄弱
东莞、佛山	制造业基础雄厚,企业创新潜力较大	处于创新链中低端
珠海、江门、中山	生态环境、地理位置优越	工业基础薄弱导致高新技术产业发展不足
肇庆、惠州	生态环境优势	工业基础薄弱,处于创新链中低端

资料来源:作者自制。

借鉴韩国“创新城市”的类型划分,依据大湾区各地的产业发展特点,以及“政府、高校等研究机构、产业”三者在不同城市的格局,可尝试建立大湾区城市的区域协同创新体系。单个城市的区域协同创新体系,应着眼于构建区域创新系统进而提升区域创新能力,充分研究本地区域创新系统三主体(政府、高校等研究机构、产业)之间的优劣势,在此基础上找准在大湾区区域协同创新体系中的定位,发挥好本地区域和资源优势,避免重复建设与重复性创新。

### (一) 主导区域经济发展的“领军城市”的选择

深圳2018年超越香港,成为大湾区内经济总量最大的城市。虽然高校教育和基础研究相对薄弱,但深圳的民营企业创新活跃,科研投入大,华为、腾讯、大疆等一批世界顶尖创新企业聚集,电子信息科技等创新资源要素的中心集聚能力强。此外,中央政府在政策方面给予深圳大力支持,先有2019年2月中央颁布《粤港澳大湾区发展规划纲要》支持深圳“加快建成现代化国际化城市,努力成为具有世界影响力的创新创意之都”,后有2019年9月中央印发《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》,再次赋予深圳经济特区特殊使命,即到2025年,中央政府支持深圳建成研发投入强度、产业创新能力世界一流的现代化国际化创新型

城市；到2035年，建成具有全球影响力的创新创业创意之都；到2050年，建成竞争力、创新力、影响力卓越的全球标杆城市。<sup>①</sup>因此，深圳需要保障区域创新系统三大主体（政府、高校等研究机构、产业）的“各就各位、各司其职”，还要在政府的推动引领下形成区域创新系统的良性循环、不断进化。政府主导“产、学、研”之间的协同合作，可为区域创新系统三大主体的发展提供资金支持及多角度、多层次的服务，提高深圳在大湾区区域协同创新体系中的“领军”地位。

关于香港的定位，众多研究指出，香港在大湾区内的集聚效应明显不足，不仅因为广州和深圳都对香港构成较为明显的竞争关系，还因为大陆与香港的二元制度的环境隔阂，因此香港的中心集聚能力严重受限。尽管如此，香港强大的对外经济扩散效应不可被忽视。作为世界级金融贸易中心的香港具有高效率资源配置的能力和成熟的市场经济体制，在金融、商贸等溢出效应强的现代服务产业领域具有深厚实力。<sup>②</sup>因此，香港符合带动区域经济发展的“金融领军城市”定位。大湾区内区域协同创新体系“双核”之间，需要在中央政府的统筹下加强深圳、香港政府之间的政策协调和规划衔接，消除深圳、香港之间资源要素流动的制度障碍。

## （二）反映区域鲜明特点的“特色城市”的选择

佛山制造业规模庞大、民营经济发达、品牌众多，但佛山创新资源不足的劣势也很明显。佛山原始创新主体不足，高校、国家级研究机构等高端平台较少，例如佛山国家级重点实验室和国家工程中心建设尚未实现零的突破。因此，佛山可以寻求创立独具特色的地方产业品牌、反映区域鲜明特点的“特色制造业城市”。政府可借鉴“板桥科技谷”的经验，为民营制造业技术创新的发展提供资金支持及多角度、多层次的服务，鼓励创业失败者进行再创业。为实现创新驱动型增长，佛山市政府还可对创造工

---

① 《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，[http://www.xinhuanet.com/2019-08/18/c\\_1124890303.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-08/18/c_1124890303.htm)，最后访问日期：2019年10月22日。

② 陈明勇、廖冰武《粤港澳大湾区城市竞争互补关系研究》，《岭南学刊》2018年第4期，第20~26页。

作岗位方面贡献突出的中小企业加大扶持力度，将其培育成新的创新增长动力，进而改变佛山“产业强、政府强、创新弱”的现状，整合自身制造业优势，推动创业公司打入全球市场。通过政府部门有形之手，佛山的中小企业应不断加强与大湾区一流高校等研究机构的对接，从而提升自身区域协同创新能力。<sup>①</sup>

### （三）居住环境一流的环境友好型“绿色城市”的选择

肇庆市是中国首批优秀旅游城市。肇庆市一直致力于突出山水、民族、文化的旅游主题，依托区位和资源优势，打造特色鲜明的大湾区旅游目的地，在大湾区高铁一小时经济圈内做好古镇古村、主题庄园、特色村寨等旅游资源的保护开发。<sup>②</sup>肇庆的定位，与打造居住环境一流的环境友好型“绿色城市”目标一致。肇庆可以借鉴韩国济州市的做法，营造特色旅游环境，吸引文化、艺术、旅游人才定居并进行创业，在专家指导下引进一些本地居民能够广泛参与的文化、艺术、旅游项目。此外，肇庆市地处大湾区非中心区域，本地区域创新系统三大主体中“研究机构、产业”都不占优势，市政府应当采取适合本地区位和资源优势的发展策略，抓住高铁经济带建设机遇推进大湾区跨区旅游合作，建立以打造环境友好型城市空间结构和交通体系为重点的“绿色旅游城市”。

### （四）以雄厚的高校与研究机构等资源为依托的知识密集型“科教城市”的选择

当前，第四次工业革命正在加速推进，创新由传统的线性模式转向非线性模式，高校尤其是“双一流”高校已成为知识和技术创新的重心。<sup>③</sup>知识和技术创新转移过程中的吸收、合作和扩散对区域创新能力有着重要意义，加强知识和技术创新转移过程中的“产学研创”将进一步提高区域

---

① 郭勇 《基于三螺旋理论的粤港澳大湾区城市协同创新研究——以佛山市为例》，《珠海潮》2018年第4期，第65~78页。

② 陈东旭 《高铁经济带、过道效应与非中心区域旅游业发展策略——以肇庆市为例》，《贵州师范学院学报》2018年第5期，第14~19页。

③ 洪银兴 《产学研协同创新的经济学分析》，《经济科学》2014年第1期，第56~64页。

创新能力。因此,推进“产学研创”成为区域创新系统建设的关键。由区域创新系统三大主体共同参与的大湾区“产学研创”,其重要内容就是在政府的引领下构建高效的“产、学、研”协同创新机制。广州市虽然缺乏高端创新平台和世界顶尖创新企业,却拥有在大湾区相对丰富的高校资源,广州在生物医药等科研领域具有优势,同时还有省、市政府同城带来的行政统筹协调的便利。省、市两级政府可将广州市定位为“科教领军城市”,以其丰富的高校资源,聚集各种创新要素,优化创新环境,进一步发挥广州引领大湾区产业转型升级和提升产业全球竞争力的智力支撑作用。

## 参考文献

《中共中央 国务院印发〈粤港澳大湾区发展规划纲要〉》,中华人民共和国中央人民政府网, [http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1), 最后访问日期: 2019年10月2日。

成洪波 《粤港澳大湾区产学研创: 内涵实质、需求背景与路径探索》,《中国高教研究》2018年第10期。

Cooke Philip, M. G. Uranga and G. Etxebarria, “Regional Innovation Systems: Institutional and Organisational Dimensions”, *Research Policy*, 26. 4-5 (1997).

涂成林 《国外区域创新体系不同模式的比较与借鉴》,《科技管理研究》2005年第11期。

邵云飞、谭劲松 《区域技术创新能力形成机理探析》,《管理科学学报》2006年第4期。

Ahedo, Manu, “Cluster policy in the Basque country (1991-2002): Constructing ‘Industry-government’ Collaboration Through Cluster-associations”, *European Planning Studies*, 12. 8 (2004).

李政、杨思莹、路京京 《政府参与能否提升区域创新效率》,《经济评论》2018年第6期。

余泳泽 《创新要素集聚、政府支持与科技创新效率——基于省域数据的空间面板计量分析》,《经济评论》2011年第2期。

《李克强参观韩国京畿道创造经济革新中心》, [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/02/c\\_1117013808.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-11/02/c_1117013808.htm), 最后访问日期: 2019年11月2日。

Way, Lee, “Migrant Selectivity and Migrant Characteristics of the Capital Area”, *Journal of Korean official statistics*, 15. 2 (2010).

刘助仁 《韩国强化国家科技创新体系的举措》，《科学与管理》2002年第6期。

S. Y. Lee , M. Noh & J. Y. Seul, “Government – led Regional Innovation: A Case of ‘Pangyo’ IT Cluster of South Korea”, *European Planning Studies* , 25.5 ( 2017) .

张可云、沈洁 《疏解首都科技创新功能可行吗？——韩国的经验及其对北京的启示》，《北京社会科学》2016年第3期。

Ministry of Land , Transport and Maritime Affairs , *Special Act on the Construction and Support of Innovative City – Acceptance of Public Institutes Relocating to Local Cities* , accessed Nov. 27 , 2019 , <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=52705&pageIndex=2&searchCondition=AllButCsfCd&searchKeyword=pu>.

Gonzalez Pernia J. L , Pena Legazkue I , Vendrell Herrero F. , “Innovation , Entrepreneurial Activity and Competitiveness at A Sub – national Level” , *Small Business Economics* , 3 ( 2012) .

刘强、范爱军 《基于空间异质性的区域创新技术扩散规律研究》，《统计与决策》2014年第2期。

《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，[http://www.xinhuanet.com//2019-08/18/c\\_1124890303.htm](http://www.xinhuanet.com//2019-08/18/c_1124890303.htm) , 最后访问日期: 2019年10月22日。

陈明勇、廖冰武 《粤港澳大湾区城市竞争互补关系研究》，《岭南学刊》2018年第4期。

郭勇 《基于三螺旋理论的粤港澳大湾区城市协同创新研究——以佛山市为例》，《珠海潮》2018年第4期。

陈东旭 《高铁经济带、过道效应与非中心区域旅游业发展策略——以肇庆市为例》，《贵州师范学院学报》2018年第5期。

洪银兴 《产学研协同创新的经济科学分析》，《经济科学》2014年第1期。

## The Government Role in the Regional Innovation System of the Seoul Metropolitan Area and Its Enlightenment to the Guangdong – Hong Kong – Macao Greater Bay Area

Li Zhezhou Liu Cunjing

**Abstract:** *The Development Plan for the Guangdong – Hong Kong – Macao Greater Bay Area* depicts the prospects of developing high – end manufacturing industry , emerging industries and technological innovation enterprises in the

area. It points out that the main obstacles to building a world – class urban agglomeration in the area are its relatively low proportion of technological innovation enterprises and its underdeveloped high – end industries. The governments in the Republic of Korea played a leading role in creating and developing the Regional Innovation System ( RIS) and successfully promoted the healthy development of technological innovation enterprises and high – end industries in the area. Those can be used for reference to the future development of the Guangdong – Hong Kong – Macao Greater Bay Area ( GBA) . GBA can create its own RISes by tightening up the relationship between governments , semi – public organizations ( universities , research institutions , public enterprises) and private organizations. According to the different comparative advantages of the different GBA cities ´ RIS entities ( governments , research institutions and industries) , the governments in GBA can make more differentiated and coordinated efforts by developing leading cities that can lead the regional economic development , feature cities with distinctive local characteristics , green cities with friendly and excellent living environment , and knowledge – intensive cities with scientific research and education advantages.

**Keywords:** Seoul Metropolitan Area; Guangdong – Hong Kong – Macao Greater Bay Area; Regional Innovation System; Innovation City