

粤港澳大湾区创新创业制度体系改革研究 ——基于广东“先行先试”的视角

钟灵毓¹ 任荣伟²

1. 广东第二师范学院 2. 中山大学

摘要 粤港澳大湾区具有“一个国家、两种制度、三个关税区、四个核心城市”的特殊性，在该区域形成创新创业以及政产学研协同创新新生态体系存在巨大制度障碍。本文从制度创新理论视角入手，通过构建以粤港澳大湾区创新创业新制度体系为中心的政治、法律、教育、金融“四维一体”立体分析系统（即创新创业 PLEC 制度体系），提出未来四大战略性优化任务方向，旨在如何在促进粤港澳大湾区各类创业主体从“0”到“1”跨越过程中，更好地发挥制度优势，打破国际垄断，优化创新创业的生态。

关键词 粤港澳大湾区；创新创业新生态；PLEC 制度体系；先行先试

DOI <https://doi.org/10.6914/tpss.070510> **文章编号** 2664-1127.2025.0705.80-88

一、问题提出

冲破了体制机制的束缚，“粤港澳大湾区”于 2017 年 3 月被正式写入政府工作报告。2019 年 2 月，国务院《粤港澳大湾区发展规划纲要》正式发布。粤港澳大湾区目前有近 8617 万人口，生产总值达 12.6 万亿元，有约 4.3 万家国家级高新技术企业和 2.7 万国际专利申请量。粤港澳大湾区是我国开放程度最高，经济活力最强的区域之一。创新要素集聚，高教资源丰富，科技研发、转化能力突出，具备建设国际科技创新中心的良好基础。^①粤港澳大湾区，作为先行先试者，尽早融入世界发达经济体，建立一个与全球市场接轨的开放的双创制度体系，是中国迈入“创新驱动型前列国家”以及未来全面走向现代化的一个重要突破口。

港澳特区是独立于内地的关税区和自由贸易区，国际化程度、经济自由度高、税制简单，而内地受到外汇政策、户籍政策、各级行政管理体制等影响，制度环境与港澳特区存在梯度差异。如何消除港澳特区与内地之间创新政策与法律法规间的障碍，增强粤港澳地区企业与人才的交流，减轻三区之间投资环境的

©The Author(s) 2025. **Article History** Received: 4 July 2025; Accepted: 17 August 2025; Published: 31 October 2025. 社会科学理论与实践(Shèhuì kēxué lǐlùn yǔ shíjiàn) *Theory and Practice of Social Science*, ISSN 2664-1127 (Print), ISSN 2664-1720 (Online). Email: wtocom@gmail.com, <https://ssci.cc>, <https://cpcl.hk>. Published by **Creative Publishing Co., Limited**. CPCL®. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License, which permits non-commercial use, sharing, adaptation, distribution, and reproduction in any medium or format, provided the original author(s) and source are credited, and derivative works are licensed under the same terms.

^①黄群慧、王健：《粤港澳大湾区：对接“一带一路”的全球科技创新中心》，《经济体制改革》2019 年第 1 期。

差异,优化粤港澳大湾区创新创业制度,帮助港澳特区更好地融入国家发展战略是当下研究所面临的重大问题。

本文基于制度创新研究视角,围绕粤港澳大湾区政策、法律、教育以及金融四个要素进行探究,构建出粤港澳大湾区创新创业 PLEC 体系,为粤港澳大湾区双创制度体系的改革起到“标示性”作用。通过双创制度体系改革,进一步提升双创层次与质量,鼓励更多的创业者实现“从 0 到 1”的跨越,构建出政产学研相融合的开放性经济新体制,是正视三地制度体系落差并有效促进国内法律环境向港澳对接的重要手段,也体现了双创制度体系改革的重大意义。

二、相关理论基础

创新创业是指基于技术、产品、服务、商业模式、管理制度等创新基础上的创业活动。创新反映的是一种特征,强调开拓性与原创性,创业是创新的结果和目标,强调的是通过创新活动获取财务与非财务绩效的过程。创新创业离不开网络生态系统,其组成要素包括经济中介以及相互之间的联系,经济中介包括生产者、消费者、供给者、大学和研究机构,创新网络可以使新知识得以创造并在网络之内流通,区域创新网络的构建对创新活动发生的作用尤为重要。^①区域聚集效应有利于“衍生效应”的创业网络形成。因此,新创企业往往诞生于在原先创业活动水平高的地区,这样便产生了空间上的黏性,使得一些地区的创业水平始终高于另外一些地区。^②

制度理论把制度定义为“为社会行为提供稳定和意义的控制性、规范性和认知性的结构和活动,制度被认为具有社会目的,通过调节管理生活行为的规则来超越个人和意图”。^③制度,作为人际交往中的规则及社会组织结构和机制,是由社会认可的非正式约束、国家规定的正式约束和实施机制三个部分构成,作为社会秩序的结构或机制,它们管理着特定社区内一组人的行为。

从“先行先试”的制度创新上看,粤港澳大湾区的“一个国家两种制度、三个关税区、四个核心城市”的特殊性给其带来了一定挑战。先行先试是改革中最优试验、试错和验证、示范策略的简要概括,所谓的先行是指先实行、进行、走在前面,所谓的先试,是指先试探、试用、试行。^④冯邦彦等认为强化政策创新的先行先试,破除制约创新要素流动的体制机制障碍,可以更好地汇聚人才、资金、技术、信息等创新要素,既促进了粤港澳三地内部创新要素高效便捷流动,也能吸引全球各类创新要素资源。^⑤湾区国家战略的实施,也为三地探索改革、突破壁垒、将现有资源转化为增量资源提供了重大机遇。粤港澳大湾区根据自身不同的经济发展水平,制定针对性与差异化的相关对策,更需要推动数字经济和实体经济深度融合,实现自身高质量发展。^{⑥⑦}

从空间分布上看,“广州-深圳-香港-澳门科技创新走廊”比原来广东省提出的“广深科技创新走廊”有所延展。随着一系列重大交通基础设施和便利化政策措施落地,生态交通环境日趋良好,应有新谋划新布局新举措,做大做强科学城、高新区、高新技术产业基地等产业创新发展平台和载体,在原始技术创新、企业创新、产业创新和研发成果转化等方面加强和提高创新走廊的协同创新能力。^⑧

^①C. Karlsson and P. Warda, “Entrepreneurship and Innovation networks,” *Small Business Economics*, vol. 43, no. 2, 2014, pp. 393-398.

^②M. Andersson and S. Koster, “Sources of persistence in regional start-up rates - evidence from Sweden,” *Journal of Economic Geography*, vol. 11, no. 1, 2011, p. 179.

^③W. R. Scott, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

^④王诚:《改革中的先行先试权研究》,博士学位论文,上海交通大学,2009年。

^⑤冯邦彦、覃剑、彭薇:《“先行先试”政策下深化粤港金融合作研究》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2012年第3期。

^⑥张震、覃成林:《粤港澳大湾区经济高质量发展分析》,《经济体制改革》2021年第3期。

^⑦谢宝剑:《数字湾区——粤港澳大湾区高质量发展的新引擎》,《南方经济》2021年第10期。

^⑧任荣伟:《经济新常态下两岸四地协同创新机制研究》,《中国科技产业》2015年第3期。

从产业创新环境上看, Okubo 和 Tomiura 认为, 东京大湾区正是因为形成了各种工业产业集群, 工业产业集聚导致规模收益递增, 才促进了创新成果的市场化和产业化, 形成了“研发—生产—制造—销售—再研发”循环高效的创新体系, 其中最关键的是日本支持创新的各类法律和鼓励政策为区域内的创新提供了良好的制度保障。^①粤港澳大湾区内地城市具备完善的产业链、供应链和资金链, 技术供给和成果孵化能力强, 随着港珠澳大桥和广深港高铁等跨境基础设施投入运营以及各种制约创新要素自由流动、创新资源开放共享的制度障碍不断突破, 大湾区创新协同效应将日益显现。^②上述研究为大湾区 9+2 各大城市建设创新型城市提供了有效的理论支撑。

三、创新创业 PLEC 制度体系的创构

美国, 作为全球最大的经济体, 同时也是全球拥有最顶尖科学技术的国家, 之所以能够在战后建成两大世界级科技创新湾区, 持续的制度创新是根本。1958 年的《小企业投资公司法》《国家 1979 技术创新法》、1980 年代的《拜杜法案》《Stevenson-Wydler 技术创新法案》《小企业创新开发法案》和《联邦技术转让法案》等系列法案极大地鼓舞了高校创新创业, 激发了联邦实验室和企业积极参与技术成果转化和创新创业的热潮。正是凭靠超前的政策扶持、先进有效的风险投资和融资机制、多层次资本市场的建设、围绕双创人才培养的创新创业教育以及与时俱进的创新创业法律法规保障体系, 诞生了美国两大湾区的创新奇迹。

粤港澳大湾区由于自然禀赋不同, 体制机制不同, 发展阶段不同, 使得各区域的发展差别较大, 同时存在着互补性。依据波特钻石模型, 粤港澳大湾区应在资金、制度、技术、人才、市场方面形成全面协同, 以此提升粤港澳大湾区的综合竞争力。^③基于此, 本文创构了以双创政策、法律法规、双创教育和投融资体系为四大关键要素的粤港澳大湾区创新创业 PLEC 制度体系 (图 1)。

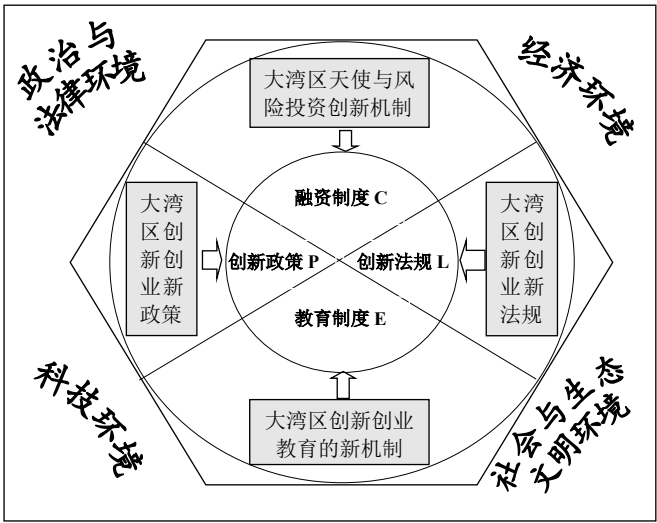


图 1: 粤港澳大湾区创新创业 PLEC 制度体系内容框架设计图

(一) 双创政策

^①T. Okubo and E. Tomiura, “Industrial relocation policy, productivity and heterogeneous plants: Evidence from Japan,” *Regional Science and Urban Economics*, vol. 42, nos. 1-2, 2012, pp. 230-239.

^②黎友焕:《旧金山湾区政产学研协同创新对粤港澳大湾区的启示》,《华南理工大学学报》(社会科学版)2020年第1期。

^③任荣伟、刘巧睿、任华冬、朱鸣华:《两岸四地智力资本协同与企业绩效关系研究——基于IT行业上市企业的面板数据分析》,《中国科技产业》2016年第9期。

2017年7月国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府和澳门特别行政区政府四方签署的《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》规划了三地的合作任务：推进基础设施互联互通，进一步提升市场一体化水平，打造国际科技创新中心，构建协同发展现代产业体系，共建宜居、宜业、宜游的优质生活圈，培育国际合作新优势，支持重大合作平台建设。为推进基础设施互联互通，广东省发改委提交的《粤港澳大湾区（城际）铁路建设规划》已于2020年获得审批，粤港澳大湾区在未来有望建成“一小时城轨交通圈”。2022年7月，国家发展改革委印发了《“十四五”新型城镇化实施方案》，加强粤港澳大湾区的城际铁路和市域（郊）铁路建设。粤港澳大湾区高效基础设施的建设将物流、人流、资金流、信息流串联起来，进一步促进大湾区内城市间的互通性，促进要素的流通，促进产业内部分工细化，进而推动经济发展和技术创新。内地和港澳签署的《CEPA货物贸易协议》则推动货物贸易自由化，进一步放宽对港、澳的开放政策，进一步推动港澳在金融、教育、法律等方面的争议解决。同时，广东省政府以深圳前海、广州南沙、珠海横琴等粤港澳合作平台为承载区，在合作平台的示范区内将三地的人力、信息、资金进行高效对接并进行资源整合，完善各地创新要素跨境便利流动的合作机制。^①2021年9月，中共中央、国务院在《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》中指出，要推进与港澳跨境政务服务便利化，为港澳青年在前海合作区创业提供便利；同时，要建设高端创新人才基地，推动引领产业创新的基础研究成果转化。2021年10月，人社部发布了《关于支持港澳青年在粤港澳大湾区就业创业的实施意见》，助力有意愿在粤港澳大湾区就业创业的港澳青年得到有针对性的服务保障和政策支持，促进一批港澳青年实现就业创业，融入国家发展大局。2022年6月，国务院印发了《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》，加快推动广州南沙深化粤港澳全面合作，打造成为立足湾区、协同港澳、面向世界的重大战略性平台。

（二）法律法规

粤港澳大湾区现有的规定来自《大湾区协议》以及政府官方文件，缺乏法律法规依据。《大湾区协议》作为区域间合作协议在法律性质和效力上并没有直接规定，法律地位较为模糊。同时，相关的政策文件也多多为行政指导或政策性规定，并不属于法律规范范畴。因此，大湾区创新创业发展缺乏税收、社保等领域的法律法规支撑。但是，针对税收、社保等问题，政府也积极采取了措施并进行了尝试。2020年3月，广东省税务局与人社、医保、银行等开展跨部门合作，推动湾区“社保通”工程率先在横琴落地。2021年8月，广东省税务局“粤税通”小程序上线港澳台居民以及内地赴澳务工人员参保缴费功能，港澳台居民和赴澳门务工人员可以在珠海全市范围办理社保缴费登记和委托银行缴费手续，进一步便利澳门居民和赴澳务工人员办理内地社保。2021年9月5日，中共中央、国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》。一方面，完善企业所得税优惠政策，对合作区符合条件的产业企业减按15%的税率征收企业所得税，将有利于澳门经济适度多元发展的产业全部纳入政策范围；对企业符合条件的资本性支出，允许在支出发生当期一次性税前扣除或加速折旧和摊销；对在合作区设立的旅游业、现代服务业、高新技术产业企业新增境外直接投资取得的所得，免征企业所得税。另一方面，促进境内外人才聚集，对在合作区工作的境内外高端人才和紧缺人才，其个人所得税负超过15%的部分予以免征。

（三）双创教育

强化高校在基础研究、原始创新及突破关键核心技术中的重要作用，大力推进医学教育综合改革。王亚煦提出粤港澳大湾区创新创业教育模式的四个探索方向，即优化政策制度体系、培育文化交融氛围、打造跨学科人才培养模式和搭建协同实践平台。^②香港与深圳共同建立了相关研究机构进行研究和教学工作，分别是：香港中文大学深圳研究院及其附属的深圳先进技术研究院、香港科技大学深圳研究院、香港城市大学深圳研究院、香港大学的滨海医院以及深圳研究院、香港中文大学深圳校区等。2010年，广东

^①欧阳卿：《澳门在粤港澳大湾区国际科创中心建设中的作用及粤澳合作策略》，《科技管理研究》2021年第10期。

^②王亚煦：《面向粤港澳大湾区的新工科创新创业教育探索》，《实验技术与管理》2021年第11期。

省启动了“广东高校国际暨港澳台科技合作平台”建设工作,推动粤港澳高校科技创新资源的优势互补与共建共享。省教育厅成功争取教育部“粤港澳联合实验室建设计划”授权,首批立项建设5家先进实验室,从组织体系、制度体系、共享模式和技术支持机制等方面成功实现大型科研仪器开放共享机制的构建。①此外,广东省还建立了广州南沙资讯科技园、深港产学研基地、香港科技大学霍英东研究院、深圳虚拟大学园区等合作基地。广州市人民政府、香港科技大学及广州大学共同筹建的香港科技大学(广州校区)也在2022年正式落地,顺利开学。同时,粤港澳高等教育合作交流机制也在不断完善,用以改善粤港澳大湾区高校学生之间的交流停留在表面且深度和广度不够的问题。②粤、港、澳教育行政部门先后签署了《关于加强粤港高等教育交流合作备忘录》《关于加强粤港澳高等教育合作备忘录》,成立了“粤港澳高校创新创业联盟”、“粤港澳高校联盟”、“粤港澳大湾区音乐教育和艺术发展联盟”等,定期召开三地联席会议。在已有的交流合作基础上,粤港澳大湾区还需完成其高校创新创业教育的转型升级,构建完善的高等教育合作发展体系。相较于粤港澳大湾区经济领域合作,教育与科技的合作并没有那么密切,尚未形成大湾区经济社会发展的有效合力。

(四) 投融资体系

粤港澳三地市场经济已实现深度融合,这得益于2003年开始的《内地与香港关于更紧密经贸关系的安排》《内地与澳门关于更紧密经贸关系的安排》(CEPA)的成功实践,在于其逐步运用了“负面清单”的管理模式,促进了湾区内要素有序自由流动,深化了湾区的经济合作,有利于加快建立与国际通行规则接轨的现代市场体系。2016年6月,内地与港澳签署《CEPA服务贸易协议》。2017年7月,内地又与香港签署《CEPA投资协议》和《CEPA经济技术合作协议》。2021年1月,深圳市地方金融监督管理局发布新修订的《深圳市外商投资股权投资企业试点办法》,为外资进入粤港澳大湾区带来新的风向标。宽化资本来源,实现投资主体多元化,使资本成为粤港澳大湾区创新发展的有效途径和重要手段。③通过科技创新的中介效应,金融发展显著促进了粤港澳大湾区的产业升级。④

粤港澳大湾区科创中心建设,无法照搬照抄美国的制度体系,必须通过创新适合中国大湾区特色的“独创性理论”,从供给侧结构性改革的制度供给体系创新的角度去研究两大重大差异性问题:一方面,粤港澳大湾区有“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”的制度差异,湾区内生产要素如何实现高效便捷跨境流动;另一方面,三地法律法规、诉讼程序、法治理念、法律文化等方面的差异,大湾区如何实现法律制度的协调。如果能够基于这两大差异开展美日三大湾区先进制度体系的研究和比较,并能结合当前粤港澳大湾区创新创业特点,进一步对这一地区创新创业制度体系进行评价、研究和重构,对于如何发挥广东的力量,引导社会力量进行高质量的创新创业,推动众创空间向效率驱动和国际化发展,推动更多的企业、学校和科研机构成果转化,打造“双创”空间协同创新生态系统具有重大的现实意义。⑤特别是在当今粤港澳大湾区发生了很多的变化,深入研究香港和澳门当前出现的新情况新问题,探索在“一国两制”框架下,改革完善双创政策支撑体系、法律法规体系、双创教育体系和投融资体系,以吸引更多的港澳群体来大陆进行创新创业,对于推动整个湾区城市转变发展方式、构建开放型经济新体制无疑具有重大的问题导向和迫切需求意义。

①林珠、赵晓萌、方少亮等:《粤港澳大湾区大型科研仪器开放共享机制的研究》,《实验室研究与探索》2021年第3期。

②卓泽林:《粤港澳大湾区高校学生交流的现状、困境与对策》,《华南师范大学学报》(社会科学版)2021年第5期。

③武汉大学资本赋能大湾区创新发展研究课题组:《让资本赋能大湾区全球创新高地建设》,《南方经济》2019年第6期。

④黄卫华、陈海椰:《粤港澳大湾区金融发展促进产业升级机制研究——科技创新的中介效应视角》,《经济体制改革》2020年第4期。

⑤林妙昕、杨诗炜、陈修德、罗嘉文:《广东省众创空间的发展政策及发展现状评价》,《科技管理研究》2021年第4期。

四、创新创业 PLEC 制度体系下的研究战略

围绕粤港澳大湾区创新创业制度体系建设，研究战略聚焦四个核心方向：

（一）微观要素调研

基于“GEM 模型”对影响粤港澳大湾区双创制度体系的 PLEC 要素进行深入调研，为广东的“先行先试”提供充分的微观基础支持性依据。全球创业观察（Global Entrepreneurship Monitor, GEM）项目旨在研究全球创业活动态势和变化、国家创业活动驱动力、创业与经济增长之间的作用机制和评估国家创业政策，主要从一个国家的开放程度、政府、金融市场、技术和研究开发、基础设施、管理、劳动力和制度等八个重要维度考察“创业环境条件”。可借鉴 GEM 国家创业竞争力研究模型，基于上述“粤港澳大湾区创新创业 PLEC 制度体系”战略性地研究以下几个关键内容：

双创政策（P）：进一步调查分析当前的双创政策是否有效地激励了粤港澳大湾区创业者的积极性？是否促进了各类要素在三地之间的流动？是否起到了落地效果并有靶向性？深圳需要在哪些创新领域实现政策突破以具备“先行示范性”？

法律法规（L）：进一步调查分析现行的法律法规是否能吸引港澳双创人才到广东创就业，是否给予了优秀的双创人才以国民待遇体系，并在税收、社保等问题上设立统一的标准？是否解决了内地未就业、未就读港澳人才参加社会保险的诉求？

创新创业教育（E）：进一步调查分析政府建设一批具有示范性的社区创新创业学院是否存在巨大社会需求？政府是否已经为粤港澳地区的企业和人才提供双向交流的平台？各类双创人才的工作经历是否在粤港澳地区都能得到统一的确认？

投融资体系（C）：进一步调查分析政府是否已经开始实施投资负面清单及行政审批制度改革，推动了包括金融、证券、信托、保险、租赁和基金管理机构等许可牌照发放在内的改革措施？是否形成了鼓励更多的知识型群体选择创新导向型道路的天使投资和风险投资机制？

（二）国际经验对标

通过对美日三大湾区创新创业 PLEC 制度体系进行深入比较研究，提炼出国际 PLEC 经验，为粤港澳大湾区的“先行先试”提供充分的国际经验。建立在对国际大湾区 PLEC 比较基础上，通过比较研究国际大湾区的双创政策、法律法规、创新创业教育以及投融资体系的效能，关注政府、高校、企业和社会如何形成了创新创业活动的完整链条和有机协同；需要通过实地考察和深入调研，研究国际大湾区 PLEC 各大要素之间的互动关系，重点研究美国自 20 世纪 80 年代至今一系列创新创业政策和法规的出台及效果，创新创业人才的培养、创新创业孵化平台的搭建、社会投资机构和金融服务体系的支持；考察 PLEC 在供给侧结构性改革中如何担当了平台作用。在 PLEC 平台建立的过程中，政府是如何搭建更有效的平台，吸引投资机构，如何在人才政策上进行创新突破，促进创新创业人才和团队不断涌现、不断流入，如何提供配套的服务措施和营造良好的创业生态的。^①对粤港澳大湾区 PLEC 具体的改革内容可以是：

如何借鉴国际大湾区政府管理经验，建立符合创新创业规律的区域政府管理制度。包括完善事中事后监管，深化商事制度、“多规合一”等改革，最大限度减少政府对企业创业创新活动的干预；

如何借鉴国际大湾区政策落实经验，建立以市场为导向的创新政策落实工作体系。在落实以增加知识价值为导向的收入分配制度、调动科研机构和科研人员的创新创业积极性、促进创新资源优化配置等方面做出更突出的示范；

如何借鉴国际大湾区开放合作经验，建立跨境融合的创新开放合作新机制，在创新合作方式和机制、营造更加适用于创新要素跨境流动的便利环境；

^①陈杰、叶小刚、练星硕、刘佐菁：《广东省高层次人才政策历史回顾与展望——基于 1978—2018 年的政策文本分析》，《科技管理研究》2019 年第 21 期。

如何借鉴国际大湾区资本市场经验,推动深圳证券交易所与香港创业板的合作并整合,努力将深圳打造成大湾区的国际创新创业投资中心,最终形成“一市两板”的市场结构,推动深圳证券交易所发展成为“中国纳斯达克市场”。

(三) 制度体系设计

从供给侧结构性改革制度供给维度,设计粤港澳大湾区现有创新创业 PLEC 新制度体系以及评价体系,为先行先试和先行示范创造条件。就粤港澳大湾区创新创业来说,其“一国两制”的制度结构复杂、专业化水平高,治理难度大,前两项研究厘清了粤港澳大湾区现有创新创业 PLEC 存在的制度障碍,结合国际湾区经验,即可运用广东“先行先试”的制度权力,依据创新的制度、法律、政策,从供给侧结构性改革的角度提出综合治理方案,其核心包括以下几大内容:

粤港澳大湾区创新创业 PLEC 制度体系的新构建。制度治理具有优先性,创新创业要通过制度设计、制度安排、制度实施,未来研究可将一切影响粤港澳大湾区创新创业 PLEC 的制度进行重构和规范设计,需要研究具体细致的法律规范和政策规范,完善创业投资监管体制和发展政策,纵深推进大众创业万众创新。

对先行先试权进行科学性评估。先行先试权虽然为改革开放“试”出了诸多具有创新性的制度,适应了现代社会发展的需求,但是客观上也会对传统的宪法原则和价值构成冲击。特别是涉及粤港澳大湾区制度的改革,由于客观上存在的“一国两制”的特殊性和复杂性,对先行先试权运行的依据、目的、权力的内容、运行程序、权力效能进行事前、事中以及事后及时的科学评估显得突出重要。

对制度创新的合法性标准、有效性标准与必要性标准进行评估。先行先试不是所有内容都是合理的,要通过三大内容评估,及时纠正与我国宪法原则和宪法精神相违背、与我国法律、行政法规、地方性法规相冲突的先行先试权。

该方向通过建立评估制度这一行为干预机制,确保先行先试权的运行能实现特定的社会效应并达到预期的效果,特别是对于深圳特区,如何按照中央部署率先深圳建设中国特色社会主义先行示范区,进而推向其他“9+2”城市,做好由“先行试验”向“先行示范”显得尤其重要,参见表1所示的“先行先试”结构框架。

表1 粤港澳大湾区 PLEC 双创制度体系“先行先试”双维度结构框架设计

粤港澳大湾区双创制度体系先行试验		深圳双创制度体系先行示范	
先行先试 提炼经验	1.	国务院《粤港澳大湾区发展规划纲要》的贯彻落实	
	2.	粤港澳大湾区双创制度体系改革方案出台:粤港澳大湾区办批准	
	3.	粤港澳大湾区创新创业制度体系改革措施的先行先试:深圳特区	
	4.	深圳中国特色社会主义双创新制度体系的先行示范	
	5.	粤港澳大湾区广东城市创新创业制度体系改革措施的示范	
	6.	粤港澳大湾区“9+2”城市双创新制度体系的全面推出:国务院批准	
找到问题	制度工具	不断试错和检验	大力推广和创新升级
评估差异	改革目标	通过试验,检验结果拟合度	提炼可复制可推广制度典型
深化改革	工作性质	大胆改革,不怕犯错	创新发展,形成突破
及时纠偏	实现路径	创新性研究探索	不断完善与提高

政府由于受信息获取能力和信息处理能力的制约,其对经济社会系统的认知总是有限。采取“深圳先行先试—全面推广 9+2 城市”模式,政府可以通过试错的方式在决策方案的制定过程中集思广益,反复修订和更新,不断完善和加强粤港澳大湾区双创制度体系优化方案自身的合理性。让深圳特区发挥先行示范作用,其过程中产生的每一点经验都被收集起来,使政府的决策方案不断完善,从而提高粤港澳大湾区双创制度体系优化方案成功的可能性。同时,深圳特区政府要营造宽松的创新环境,包容党员干部在优化

大湾区创新创业制度体系过程中的错误，解决他们的后顾之忧，以鼓励党员干部“大胆改革，不怕犯错”。从而充分激发创新发展的活力，在湾区制度体系改革中形成新突破。大湾区政府不仅仅要“试”和“容”，也要严格进行“改”。湾区政府从“先行先试”的改革过程中吸取有价值的经验，对于双创新制度体系进行不断完善与提高。

（四）协同机制创新

在上述三大研究基础上，通过创新的政策与法规促进粤港澳双创人才、技术和资本的自由流动，构建粤港澳大湾区新型政、产、学、研高效协同创新的制度体系。围绕构建粤港澳大湾区新型政、产、学、研高效协同创新的 PLEC 制度体系，需要战略性地设计促进创新创业成果制度性转化以及优质要素全流动机制。体现为两大研究任务：任务一是政府如何引导，完善创业投资监管体制和发展政策，其内容包括如何搭建孵化平台，建立产学研基地，校企联合研发中心等，如何搭建投资平台，吸引风投机构对创新创业成果进行孵化，利用市场竞争机制加快成果转化的路径等；任务二是企业自身的创新活动。政府的引导包括法律规范、产业制度和技术标准三个方面，企业自身的活动包括文化认知、研发创新和社会责任三个方面，具体有以下几点：

构建对粤港澳大湾区科技成果转化的保护制度。如专利保护和知识产权保护等，出台与之相应的新的法律政策、科技政策、产业政策、文化政策、教育政策等。前期的研究也表明，诸如企业知识产权的私权属性和国家知识产权战略的全局性使得政府的政策措施会有着举足轻重的结果，而包括许多小微企业的合约意识以及固有的履行方式都使得在法律界定和制定对策方面困难重重。要健全科技成果产权激励机制，推动国家科研平台、科技报告、科研数据进一步向企业开放，并鼓励将符合条件的由财政资金支持形成的科技成果许可给中小企业使用。

深化粤港澳大湾区各大高校创新创业教育改革的新举措。人才是创新的第一资源，高校是创新创业人才培养的主要场所，大学生的创新创业活动以创新实践为主要内容，是高校、政府、社会三方共同作用的过程。其发展过程包括意识培养，技能教育，能力训练，实践转化四个层次，同时受外部环境的影响。在时代不断变化的背景下，越来越多的香港著名高校在广东扎根办分校，大湾区企业和社会对人才的需求呈现多样化和高级化的特征。习近平总书记表示研究生教育在培养创新人才、提高创新能力等方面具有重要作用，同时要求高校要勇挑重担，聚焦国家战略需要，瞄准关键技术，特别是“卡脖子”问题，加快技术攻关。要支持“双一流”建设高校加强科技创新工作，也要深化高校人才队伍建设改革。各类学校双创人才培养机制及新的举措是否有利于粤港澳大湾区企业创新企业孵化和科技成果转化是本项研究的重要内容。

打造粤港澳大湾区大小企业融合创新命运共同体的具体措施。企业尤其是大企业亦可以通过内部创业、CVC 等方式激发内部的企业家精神，鼓励领军企业组建创新联合体，要研究如何发挥母体企业的资源平台优势，促进大企业带动中小企业共同创新创业，通过大中小企业融通创新，不断优化资源和人才的配置，促进大中小企业命运共同体的形成，发挥大企业引领支撑和中小企业协作配套作用，进而推动传统企业的转型升级和迭代创新，推动大湾区企业持续提升创新绩效。

建立政产学研高效协同创新制度体系的动态评估体系。只有充分了解这些创新创业导向下的企业的生存方式和系统性影响，了解政产学研协同创新机制的保护难点、合约保护的可行性与合理性，才能够提高政策制定与执行的效果，因此，对其进行动态评估很重要。值得研究的是：科学评估产业政策如何由政府的直接管制逐步向采用合理的政策工具的间接方式转变是个难题，同时也彰显了这一研究的现实意义。

基于上述四大方向的战略研究，与亟待解决“卡脖子”难题同样重要配套改革目标如下：靶向提出改革粤港澳大湾区双创制度体系的广东“先行先试”具体对策，在促进粤港澳大湾区各类创业主体从“0”到“1”跨越过程中，更好地发挥制度优势，打破国际垄断，特别是在“卡脖子”科技产业领域形成破局，起到制度创新上的“先行示范”作用。

作者简介 钟灵毓, 博士, 广东第二师范学院讲师, 通讯地址广东省广州市新港中路 351 号, 510303, crystaljourney2025@163.com。任荣伟, 博士, 中山大学教授, 博士生导师, 通讯地址广东省广州市新港西路 135 号, 510275, mnsrrw@mail.sysu.edu.cn。

引用本文 钟灵毓, 任荣伟. 粤港澳大湾区创新创业制度体系改革研究——基于广东“先行先试”的视角 [J]. 社会科学理论与实践, 2025, 7(5):80-88. <https://doi.org/10.6914/tpss.070510>.

Cite This Article Lingyu ZHONG ,Rongwei REN .(2025). Research on the construction and strategic direction of entrepreneurship-innovation system in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. *Theory and Practice of Social Science*(*Shèhuì kēxué lǐlùn yǔ shíjiàn*), 7(5):80-88. <https://doi.org/10.6914/tpss.070510>

Research on the construction and strategic direction of entrepreneurship-innovation system in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Lingyu ZHONG¹, Rongwei REN²

1. *Guangdong University of Education, Guangzhou 510303, China* 2. *Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China*

Abstract The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is characterized as “one country, two systems, three customs zones, and four core cities”. There are huge institutional obstacles in how to carry out innovation and entrepreneurship as well as the collaborative innovation of government, industry, university, and research institutes in this diverse region. Faced with the new complex international situation, it is an important task to break the strangle in the industry of technology through institutional innovation in China. From the perspective of institutional innovation theory, this paper constructed a four-dimension framework, called PLEC system, which focuses on the political, legal, education and financial environment of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. The future research could be conducted following four proposed strategic research direction, hence promoting all types of entrepreneurial entities in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area to leapfrog from “0” to “1”, and utilizing institutional advantages with the role of early and pilot implementation.

keywords Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; Innovation and entrepreneurship; PLEC system; Early and Pilot Implementation

(责任编辑: 李昌奎 Email: wtocom@gmail.com)