

深化粤港澳大湾区合作 不断丰富“一国两制”新实践

范宏云

摘要：“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举，是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排，必须长期坚持。建设粤港澳大湾区，是发展新时代“一国两制”事业新实践的重大战略举措。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“强化规则衔接、机制对接”，为粤港澳大湾区建设指明了发展方向。粤港澳大湾区是在“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”的特殊条件下建设的，没有先例可循，如何坚守“一国”之本，善用“两制”之利，破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，实现粤港澳三地优势互补、协同发展，既是重点也是难点。

关键词：“一国两制”；粤港澳大湾区；规则衔接；机制对接

中图分类号：D618;F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2024)06-0066-5

一、“一国两制”是香港、澳门回归后保持长期繁荣稳定的最佳制度安排

“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举。实践证明，“一国两制”是香港、澳门保持长期繁荣稳定的最佳制度。2024年12月20日习近平总书记在庆祝澳门回归25周年的重要讲话中指出，“一国两制”具有显著制度优势和强大生命力，是保持香港、澳门长期繁荣稳定的好制度，是服务强国建设、民族复兴伟业的好制度，是实现不同社会制度和平共处合作共赢的好制度，必须长期坚持。“一国两制”作为一项制度创新，需要在实践中经受检验，并不断加以完善。习近平总书记在《庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》中

主要从三个方面肯定了“一国两制”事业所取得的伟大成就。一是香港充分发挥了超级联系人的作用。香港回归祖国后，香港仍然是连接祖国内地同世界各地的重要桥梁，同时发挥窗口作用。二是香港充分发挥自身优势，在新时代新一轮开放格局中再立新功。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）提出，“发挥‘一国两制’制度优势，巩固提升香港国际金融、航运、贸易中心地位，支持香港、澳门打造国际高端人才集聚高地，健全香港、澳门在国家对外开放中更好发挥作用机制”。香港具有高度自由开放、同国际规则顺畅衔接的制度优势，香港发挥自身这些优势，在构建我国更大范围、更宽领

域、更深层次对外开放新格局中发挥着重要功能。三是在制度层面，维护国家主权、安全的相关制度进一步得到完善。习近平总书记在讲话中指出，香港回归以来，宪法和基本法作为特别行政区宪制秩序的基础始终稳固，中央全面管治权和特别行政区高度自治权在各自的范围内得到落实和正确行使。香港国安法出台，修改完善香港选举制度，使“爱国者治港”原则进一步得到落实。习近平总书记在讲话中再次强调，“‘一国两制’是经过实践反复检验了的，符合国家、民族根本利益，符合香港、澳门根本利益，得到14亿多祖国人民鼎力支持，得到香港、澳门居民一致拥护，也得到国际社会普遍赞同”^[1]；并首次明确阐述，必须要长期坚持“一国两制”这样的好制度，因为“一国两制”这个好制度，符合各方利益，没有任何理由要改变这个好制度。这些论述充分彰显了中央坚持“一国两制”方针不动摇的坚定决心和战略定力，显示了中央必定会把港澳管治得更好的制度自信和能力自信。“一国两制”作为一项制度创新，与其他任何新生事物一样，也需要在实践中经受检验，并不断加以完善。习近平总书记在讲话中从着力提高治理水平、不断增强发展动能、切实排解民生忧难、共同维护和谐稳定等四个方面对不断完善“一国两制”的制度和实践提出了殷切的希望。

二、深入推进粤港澳大湾区建设，为不断解决“一国两制”实践问题探索新路径

党的十八大以来，“一国两制”事业进入新时代，“一国两制”事业发展新实践不断丰富。新实践之新在于，新时代的“一国两制”事业强调港澳对国家的责任。1997年回归初期，治港方略更多强调保持港澳自身的繁荣稳定，较少强调港澳对国家的责任。党的十八大报告，在保持港澳繁荣稳定之前有一句话，就是港澳有责任维护国家的主权、安全和发展利益。党的十九大报告把港澳对国家的责任上升为港澳同胞和祖国人民一起共担中华民族伟大复兴这个历史责任。“一国两制”方针是一个完整的体系。维护国家主权、安全、发展利益是“一国两制”方针的最高原则，在这个前提下，香港、澳门保持原有的资本主义

制度长期不变，享有高度自治权。

新时代“一国两制”事业新实践强调融合发展，心灵契合。党的十九大报告首次提出支持香港、澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作，制定完善便利香港、澳门居民在内地发展的政策措施。所谓港澳与内地融合发展，强调你中有我、我中有你。过去“一国两制”的实践更多强调经济贸易合作，单边优惠。新实践则强调实现经济、贸易、社会、文化等双向、全方位的大交流大合作，最终实现两地身份认同、文化认同、心灵契合。党的十九大报告为“一国两制”事业发展的新实践指明了方向。党的二十大报告再次强调，“推进粤港澳大湾区建设，支持香港、澳门更好融入国家发展大局，为实现中华民族伟大复兴发挥更大作用”^[2]。2020年10月14日，习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上强调，要抓住粤港澳大湾区建设重大历史机遇，推动三地经济运行的规则衔接、机制对接，促进人员、货物等各类要素高效便捷流动，提升市场一体化水平。2023年4月，习近平总书记在广东考察时再次对粤港澳大湾区建设作出重要指示，要使粤港澳大湾区成为新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地。

中共中央、国务院部署谋划建设粤港澳大湾区，先后出台一系列政策文件。2019年2月18日中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》），提出“建设粤港澳大湾区，既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试，也是推动‘一国两制’事业发展的新实践”^[3]。这是党和国家文件中首次出现“一国两制”事业发展新实践的表述。《规划纲要》“支持香港、澳门融入国家发展大局，增进香港、澳门同胞福祉，保持香港、澳门长期繁荣稳定”^[4]；提出前海、南沙、横琴等重大平台的开发建设，要充分发挥这些平台在进一步深化改革、扩大开放、促进合作等领域中的试验示范作用，在拓展港澳发展空间、推动公共服务合作共享和带动粤港澳全面合作方面起到引领作用。2019年8月18

日《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》（以下简称《意见》），指出“支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区，有利于在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放，形成全面深化改革、全面扩大开放新格局；有利于更好实施粤港澳大湾区战略，丰富“一国两制”事业发展新实践”^[5]。建设先行示范区是党中央、国务院着眼于更高要求实施粤港澳大湾区战略、丰富“一国两制”事业发展新实践的重大战略。深圳市委、市政府提出，必须抓住实施两大国家战略的重大历史机遇，充分挖掘“一国两制”的制度优势，继续坚持依托港澳、对接港澳、服务港澳的政策，布局谋划好新时代港澳合作这篇大文章，当好主阵地中的主阵地，强强联合、优势叠加，以“双区驱动”建设成就，为维护港澳长期繁荣稳定做出新贡献，与港澳一起携手建设国际一流湾区和世界级城市群。《意见》出台之后，中共中央、国务院又陆续印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》（以下简称《横琴方案》）和《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》）。《横琴方案》旨在推动粤澳深度合作，是进一步贯彻落实《规划纲要》的重大举措，是丰富“一国两制”实践的重大部署，必将为澳门长远发展增添新动力，对澳门长期繁荣稳定和融入国家发展大局必将起到积极的推动作用。《南沙方案》与《横琴方案》一样，也是贯彻落实《规划纲要》的重大举措，但是功能和作用有所不同。《南沙方案》是“打造成为立足湾区、协同港澳、面向世界的重大战略性平台”，在粤港澳大湾区建设中更好发挥引领带动作用。2023年国务院印发《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》（以下简称《规划》），提出两个阶段的建设目标：一是到2025年，深港科技创新协同机制基本建成，深港科技创新开放合作取得成效。跨境基础设施实现互联互通，通关查验模式高效运行；二是“到2035年，与香港园区协同创新的格局全面形成，科技创新国际化程度居于全球领先地位”^[6]。以上一系列战略文件出台，推动了新时代改革开放新格局的不断形成，“一国两制”事业发展新实践

的不断丰富。

三、以“强化规则衔接、机制对接”为重点 深化粤港澳大湾区合作，不断丰富“一国两制”新实践

粤港澳大湾区的制度特点是“一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币”。坚守“一国”之本，善用“两制”之利，破除阻碍要素自由流动的体制机制障碍，实现粤港澳三地优势互补、协同发展，是当前粤港澳大湾区建设的重点和难点。党的二十届三中全会通过的《决定》提出，“深化粤港澳大湾区合作，强化规则衔接、机制对接”^[7]，这为当前推进粤港澳大湾区建设指明了发展方向。

（一）着力破解要素跨境流动难题

制度规则差异导致港澳与内地之间人员、货物、资金、信息等要素跨境自由流动存在不少卡点、堵点，要素流动成本高、效率低，成为大湾区建设亟待解决的难题。随着粤港澳三地往来交流更加频繁密切，传统通关模式越来越不能满足三地人员高效通关、便捷出行的需要。粤港澳三地逐渐推广“合作查验、一次放行”自助通关模式，提高通关效率和便捷感受度。推动“港车北上”“澳车北上”政策落地实施，允许港澳单牌车辆依申请经港珠澳大桥进入广东省范围内行驶。尤其在建设国际科技创新中心方面，更需要推进粤港澳三地实现“要素流动畅通、科技设施联通、创新链条融通、人员交流畅通”，破解体制机制障碍，努力实现科技实力和创新能力全面提升。2023年国务院印发的《规划》提出要构建国际化的科技创新体制机制：一是关于科研人员进出关口问题，“一线高度便利出入境”的通关模式，在深圳园区海关监管区域内实行便利的出入境及停居留政策；二是对货物进行分线管理，基本思路是采用“一线放开、二线管住、区内自由”的监管模式进行货物分线管理，逐步实现科技创新相关货物出入便利化；三是创新科研相关资金跨境流动监管，探索组建河套深港科技创新合作区跨境双币早期母基金和系列专业子基金，投资粤港澳大湾区科创企业；四是逐步实现国际互联网数据跨境安全有序流动；五是在税负方面逐步实行与香港趋同的税负；六是园区内的就业和社会保障政策逐步实

现国际化，“在深圳园区推行‘白名单’制专业资格管理便利化政策，支持‘白名单’内具有港澳职业资格人士经备案后直接提供专业服务”^[8]；七是科研管理体制机制全面接轨国际通行规则。在科研项目经费管理、评审结项程序、过程监控等方面适当借鉴香港及国际管理制度和经验。“健全完善科技成果分类评价体系，采用市场化的科技成果评价制度，引入国际同行评议，建立评审专家信用评价制度”^[9]。科研经费管理一直是一个难题，在园区内可以探索实行经费包干制。政府财政自己支持的科技项目只要不涉密，可以逐步向境外科研机构开放。

（二）坚持开放驱动，积极构建高标准经贸规则体系

充分发挥香港、澳门作为国际自由港的开放平台与示范作用，推动大湾区加快建立与国际高标准投资和贸易规则相衔接的制度体系，加快打造市场化法治化国际化一流营商环境。

在标准化建设方面，粤港澳三地标准不一，如果没有统一或互认的标准，将不利于大湾区生产生活的高效开展，也难以进一步与世界贸易体系深度衔接。以标准化建设作为规则衔接、机制对接的重要抓手，助力大湾区打造高水平对外开放试验田、示范地，加快实现高质量发展。首批“湾区标准”，涵盖食品、粤菜、中医药、交通、养老等25个领域共110项，在此基础上持续拓展“湾区标准”清单，加快推进“湾区标准”产业化国际化。在放宽市场准入方面，积极推动在CEPA框架下，对港澳实施更短的负面清单，在金融、法律、建筑及相关工程、检测认证、电视、电影、旅游等多个服务领域都放宽了准入限制，占世界贸易组织服务贸易分类标准的95.6%，基本实现与港澳服务贸易自由化，港澳服务提供者可在大部分服务领域以优惠待遇进入内地市场。在法律服务方面，扎实开展香港法律执业者和澳门执业律师在大湾区内地9市取得内地执业资质和从事律师职业试点工作。

（三）坚持民生优先，积极推动与港澳民生政策有序衔接

围绕教育就业、医疗卫生、社会保障等领域，

创新推出一系列更加便民利民惠民的政策举措，建设湾区宜居宜业生活圈。

教育领域，全面落实市民化待遇，港澳居民及随迁子女可同等享受学前教育、义务教育、高中阶段教育以及参加中高考等户籍市民待遇。就医领域，推进落实“港澳药械通”，切实解决在大湾区内地工作生活的港澳同胞及内地居民临床急需用药用械需求。截至2023年底，先后发布5批内地临床急需进口药品医疗器械目录，累计批准27个药品和21个医疗器械。社会保障领域，优化实施“湾区社保通”，打造网上平台实现服务事项“湾区通办”，港澳居民在粤参加养老、失业、工伤保险累计超30万人次^[10]。就业创业领域，全面取消港澳人员在粤就业许可，目前超过20万港澳居民在粤工作。率先试点对港澳专业资格单边认可，对具有港澳职业资格和金融、规划、设计、建设、教育、律师、医生、护士等专业人士实行直接登记备案后即可就业执业。率先探索与港澳税制衔接。推动港澳居民在深圳实行依照港澳税制纳税，即港人港税的可行性。推进法律事务开放，探索不同法系对接，在金融、海洋经济等领域探索允许使用普通法规则。支持和鼓励外国和港澳律师事务所在前海设立代表机构或分支机构，允许境外知名仲裁及争议解决机构在前海设立机构。实施事业单位公开招聘港澳居民政策，港澳居民报考累计超过3000人次^[11]。推动文化旅游、医疗卫生、建筑工程、教育、律师服务等8个领域港澳专业职业资格认可。支持港澳青年来粤创新创业，建成以大湾区（广东）创新创业孵化基地为龙头、12家重点基地为骨干、珠三角57家特色基地为基础的“1+12+N”港澳青年创新创业孵化基地体系，累计孵化港澳项目超4000个^[12]。推动深圳以参与国际合作为引领，建设中国特色社会主义先行示范区，打造社会主义现代化强国建设的城市范例。建设具备国际水平、中国气派的海滨新城，集聚国内外优质医疗、教育、文化资源，建设国际化公共服务中心，着力打造城市文明窗口。推进法律、规则、标准与国际接轨，不断提升营商环境国际竞争力，着力打造对接高标准经贸规则的窗口。构建面向全球的国际经贸

合作网络,拓展国际专业服务网络,建设国际组织集聚区,建设文化软实力基地,打造系列国际会展品牌,积极承办主场外交活动,着力打造高水平参与国际合作的窗口。

(四)坚持平台示范,积极推进粤港澳规则机制集成衔接

横琴合作区创新建设“粤澳共商共建共管共享”新体制。由粤澳双方联合组建横琴粤澳深度合作区管理委员会,在职权范围内统筹决定合作区的重大规划、重大政策、重大项目和重要人事任免。管委会下设执行委员会,粤澳双方共同派员组建法定机构履行经济民生管理职能,构建起一套全方位融合的管理运行机制,以“深度”共商共建共管,实现发展成果“共享”。前海深港现代服务业合作区在立法、司法、仲裁、调解等多个领域先行试验,运用经济特区立法权出台《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》,允许民商事合同当事人一方为在前海注册的港澳台资及外商投资企业的,可以协议选择合同适用的法律。前海合作区人民法院首创“港区陪审”“港区调解”制度,直接选任港籍陪审员、港澳台和外籍调解员参与涉港澳案件审理和调解工作。南沙突出“粤港澳全面合作”和“面向世界”两个关键,围绕营商环境、金融市场互联互通、公共服务和社会管理相互衔接等方面,积极打造规则衔接、机制对接高地。河套深港科技创新合作区重点构建国际化的科技创新体制机制,推动创新要素跨境自由有序流动,在海关监管区域建立产业、机构和个人“白名单”制度,启动实施“科汇通”试点,打通科研资金入境渠道,允许境外科研开办资金直接汇入区内外资非企业科研机构。

深入推进粤港澳大湾区建设,不断丰富“一国两制”事业发展新实践,有利于进一步提升粤港澳大湾区在国家经济发展和对外开放中的支撑引领作用。支持香港、澳门融入国家发展大局有利于增进港澳同胞福祉,解决港澳自身存在的经济、社会等方面的问题。有利于增强港澳同胞对国内地的认同感,使港澳同胞在共担民族复兴历史责任的过程中,共享祖国繁荣富强的伟大荣光。

参考文献:

[1] 习近平在庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话[EB/OL].https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/01/content_5698904.htm, 2022-07-01.

[2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL].http://www.qstheory.cn/yaowen/2022-10/25/c_1129079926.htm, 2022-10-26.

[3][4] 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[EB/OL].https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1, 2019-02-18.

[5] 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[EB/OL].<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKmhAM>, 2019-08-18.

[6][8][9] 国务院关于印发《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》的通知[EB/OL].https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6900742.htm, 2023-08-29.

[7] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm, 2024-07-25.

[10][11][12] 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写.推进和拓展中国式现代化案例(经济篇)[M].北京:人民出版社,2024:8.

作者:范宏云,中共深圳市委党校政法教研部教授

责任编辑:钟晓媚