

粵港澳大灣區建設與 深化“一國兩制”港澳實踐

王 鵬

暨南大學特區港澳經濟研究所副所長、教授

摘要：建設粵港澳大灣區是習近平總書記親自謀劃、親自部署、親自推動的國家戰略，是新時代推動形成全面開放新格局的新舉措，是推動“一國兩制”事業發展的新實踐。在“一國兩制”背景下，建設粵港澳大灣區具有重要的現實意義。其中，歷時15年建成的港珠澳大橋，是在一國兩制三種法律制度下建設完成的，是粵港澳三地在“各美其美，美美與共”的前提下，既跨越制度和規則差異，又充分利用三地優勢，智慧性地把事情辦成，堪稱實踐“一國兩制”的一個絕佳範本。因此，以港澳珠大橋建設為“一國兩制”實踐範本，對繼續深化“一國兩制”港澳實踐具有一定的重要啟示。

建設粵港澳大灣區是習近平總書記親自謀劃、親自部署、親自推動的國家戰略，是新時代推動形成全面開放新格局的新舉措，是推動“一國兩制”事業發展的新實踐。2019年2月18日，中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，對粵港澳大灣區的戰略定位、發展目標、空間佈局等方面作了全面規劃，是粵港澳大灣區當前和今後一個時期合作發展的行動指南^[1]。建設好粵港澳大灣區，不僅有助於全面推進粵港澳地區新時代改革開放，協助港澳發展新方向、開拓新空間、增添新動力，更能為繼續深化“一國兩制”港澳實踐提供現實版的經驗借鑒。

一、“一國兩制”背景下建設粵港澳大灣區的現實意義

“一國兩制”是中國政府和中國共產黨為解決歷史遺留問題、實現國家和

平統一的偉大創舉，其首先在香港和澳門得到具體實踐，開創了國家統一的和平方式與國家治理的嶄新模式^[2]。在“一國兩制”背景下，建設粵港澳大灣區具有重要的現實意義，主要體現在：

一是豐富“一國兩制”的實踐內涵。“一國兩制”在港澳的二十年實踐證明，鄧小平同志提出的“一國兩制”構想，有利於中國在學習和借鑒中，逐步走向富強、文明、民主、法治，實現國家治理體系和治理能力的現代化^[3]。粵港澳大灣區建設是“一國兩制”實踐的新篇章和其具體內涵的進一步深化，也是全面深化改革開放的又一重大探索。

二是發揮“一國兩制”的獨特優勢。粵港澳大灣區建設是“一國兩制、三個關稅區域和三種法律體系”獨特制度環境下的跨區域合作。因此，建設走在世界前列的灣區，要堅持“一國兩制”的基本原則，按照“全面深化改革、全面擴大開放”的新要求，推動粵港澳大灣區協調發展，加強營商規則對接和合作機制創新，推動灣區形成國際一流的營商環境和協調發展新格局。

三是釋放“一國兩制”的最大紅利。“一國兩制”是保持港澳穩定繁榮、促進珠三角經濟崛起的重要制度紅利。珠三角許多地區的迅速崛起，不僅是分享了中國市場化改革的體制紅利、加入WTO（世界貿易組織）與世界接軌的開放紅利，以及成為全球第二大經濟體的發展紅利的結果，更是因為佔據了毗鄰港澳的地緣優勢，分享了“一國兩制”港澳繁榮穩定的制度紅利，並且這種紅利還將隨著粵港澳大灣區的不斷建設而持續釋放。

二、粵港澳大灣區建設中實踐“一國兩制”的成功經驗

歷時15年建成的港珠澳大橋，是在一國兩制三種法律制度下建設完成的，是粵港澳三地在“各美其美，美美與共”的前提下，既跨越制度和規則差異，又充分利用三地優勢，智慧性地把事情辦成，堪稱實踐“一國兩制”的一個絕佳範本^[4]。總結其成功經驗主要表現在：

（一）項目協調管理制度

早在港珠澳大橋建設初期，就涉及到粵港澳三地協調問題。為此，2003年8月4日國務院批准成立“港珠澳大橋前期工作協調小組”，粵港澳三地各出3名高級別官員。接著粵港澳三方也簽訂了港珠澳大橋合作協定，根據協定成立了港珠澳大橋三地聯合工作委員會（簡稱三地委）作為新的三方協調機構，最後組建了港珠澳大橋管理局（簡稱管理局），最終形成了項目協調管理制度上的“三級架構、兩級協調”。每當出現三地委和管理局之間的爭議時，大家一起拿出三地協議和管理局章程來看，是誰的許可權就以誰的意見為準，誰也不能越權干涉對方，這樣就在組織機制上保障了港珠澳大橋專案的穩步推進。

（二）建設運營管理模式

港珠澳大橋最開始設想的是作為一個項目整體建設，從大橋設計藍圖到項目融資方案，從工程技術標準到口岸邊檢的分佈模式，上述每一個環節都有多個備選方案。但這涉及到在香港和澳門境內的工程建設和管理用什麼法律規定的問題。為了讓法律障礙最小，最後只能採取分段建設，相當於“誰家孩子誰家抱”。工程管理人員和為工程提供法律服務的律師們，從中挑出了一個既能滿足三地法律要求、又能兼顧可行性和實施效率的最優解，最後呈現在世界面前的港珠澳大橋也完美地體現了粵港澳三地的“各美其美、美美與共”：工程技術標準來自香港、集中力量辦大事的施工效率來自廣東、工程資金來自三地政府。

（三）投資回報管理方式

港珠澳大橋最早由香港商人胡應湘提出構想。在最初的構想裡，整個大橋將全部採用社會私人資本。在2008年之前的工程前期籌備階段，分別考慮了幾種不同的模式，包括BOT（即私人資本建設後運營一段時期再移交給政府）、

PPP（即公私合作投資）等。但無論是BOT還是PPP還是中外合作，核心問題還是考慮是否私人投資參與。只要有私人資本，就要考慮回報率，經過大量的多方論證，港珠澳大橋建設最終沒有選擇BOT和PPP，而選擇了單一的政府投資模式。這是綜合決策選擇的結果，原因之一是政府籌資和撥付管道單一，主要依靠財政撥款，並且涉及法律問題最簡單，對及時推進項目開工建設具有重要意義，對如期完成建設目標至關重要。

三、粵港澳大灣區建設對繼續深化“一國兩制”港澳實踐的經驗啟示

粵港澳大灣區是豐富“一國兩制”實踐的重要載體和平台，必將促進香港、澳門更好地融入國家發展大局，保持香港、澳門長期繁榮穩定，增強“一國兩制”的創造力和生命力^[5]。今年1月2日，習近平總書記在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上的重要講話指出，“和平統一、一國兩制”是實現國家統一的最佳方式，體現了海納百川、有容乃大的中華智慧，既充分考慮台灣現實情況，又有利於統一後台灣長治久安^[6]。因此，以港澳珠大橋建設為“一國兩制”實踐範本，對繼續深化“一國兩制”港澳實踐具有一定的重要啟示：

第一，平等協商，聚同化異。粵港澳大灣區建設需要充分發揮“一國兩制”的制度優勢、港澳國際化的獨特優勢和廣東改革開放的先行先試優勢，妥善化解“兩制”差異下可能產生的發展障礙。尤其是在跨境跨城跨區基礎設施建設中，促進跨境人員、貨物、資金自由流動的重要體制改革和重大政策調整以及不同城市之間社會政策的銜接和融合等方面，更需要成立跨區域跨級別的協調管理機構及其相應制度。2018年8月15日，由中共中央政治局常委、國務院副總理韓正任組長的粵港澳大灣區建設領導小組成立，香港特首林鄭月娥及澳門特首崔世安均擔任小組成員，這是首次有港澳特首被納入中央決策組織，顯示了中央對港澳在大灣區建設和港澳融入國家方面，給予充分的重視和信任。因此，在繼續深化“一國兩制”港澳實踐過程中，首先應建立起跨區域跨級別的“方案籌劃組”，明確界定籌劃各方的責權利。

第二，堅持原則，貴在行動。港珠澳大橋的建設是強化“一國”、善用“兩制”，處理好“一國”與“兩制”關係的典範。所謂強化“一國”，就是堅持“一國”的政治底線，發揮“一國”對粵港澳大灣區建設帶來的巨大紅利；“兩制”當中，對內地、香港、澳門來講，最重要的是政治制度，兩種政治制度在相當長的時期內，是大灣區建設中的政治底線。因此，在繼續深化“一國兩制”港澳實踐過程中，應意識到相較於港珠澳大橋建設中的工程難題更難解決的是人為設定的制度、法律、管理規則等障礙。在未來相互交流和合作領域中，以多元、包容、融合的實際行動，避免泛政治化、泛意識形態化、泛“兩制”化。

第三，顧全大局，效率優先。多年以來，國家層面基於粵港澳大灣區建設發展的“一國兩制”獨特屬性，較多強調整體區域規劃而忽略了個體城市差異。今後，粵港澳地區要想形成真正的大灣區城市群，必須讓灣區內的各城市進行精準定位、明確職能、合理分工、優勢互補，在行政力量的大力推動下，因城施策、順“市”而為。試想一下，港珠澳大橋建設如果過於強調依靠社會私人資本，在不建深中通道的條件下要滿足交通量需求，根據投資回報測算則要做成雙向十二車道才行，但相應地工程的投入要比現有的六車道增加80%，造成的後果將是工程建設會被無限期拖延。而在確定選擇融資管道單一的政府投資方式後，最大的好處是可以先把工程幹起來，通行政策可以在後面慢慢協調研究。因此，在繼續深化“一國兩制”港澳實踐過程中，應從整體大局出發，在確保國家主權、安全、發展利益的前提下，以效率優先為原則大力推動內地與港澳地區達成制度性安排，做出“一國兩制”港澳實踐應有的歷史性貢獻。

參考資料：

- [1] 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，人民出版社，2019年2月版。
- [2] 福建省中國特色社會主義理論體系研究中心：《豐富“一國兩制”實踐 推進祖國統一——學習領會習近平總書記關於祖國統一的重要論述》，《光明日報》，2017年12月6日第5版。
- [3] 張思平：《“一國兩制”下的粵港澳大灣區二十年》，深圳創新發展研究院研究報告，2017年12月。
- [4] 魏凱：《港珠澳大橋深中通道為何沒“合體”》，《南方都市報》，2019年4月11日第AA01版。
- [5] 梁振英：《讓粵港澳大灣區發揮“一國兩制”的創造力和生命力》，http://www.pprd.org.cn/yc/201811/t20181128_508881.htm.
- [6] 習近平：《為實現民族偉大復興 推進祖國和平統一而共同奮鬥——在〈告台灣同胞書〉發表40周年紀念會上的講話》，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/02/c_1123937757.htm.