

堅持和完善“一國兩制”制度體系 推進粵港澳大灣區規則銜接、機制對接

楊兆業*

十年前，即2015年，國家首次提出“打造粵港澳大灣區”；^[1]八年前，2017年7月1日，習近平主席在香港親自見證《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》簽署，標誌著國際一流灣區和世界級城市群的建設正式拉開帷幕。這些年來，在中央有關部門支持下，粵港澳三地不斷加強基礎設施“硬聯通”、規則機制“軟聯通”、灣區居民“心聯通”，大灣區建設取得豐碩成果。

規則機制的銜接對接是聯通的關鍵一環，習近平主席對此高度重視。2020年10月，在深圳經濟特區建立40周年慶祝大會上，習近平主席明確提出，要抓住粵港澳大灣區建設重大歷史機遇，推動三地經濟運行的規則銜接、機制對接，促進各類要素高效便捷流動，提升市場一體化水平。^[2]2024年12月19日，習近平主席在橫琴考察粵澳深度合作區時明確指出檢驗合作區開發建設成效的“三個要看”，其中之一是“要看在發揮‘兩制’之利、推進兩地規則銜接和機制對接上，有沒有創造新的制度性成果”，要求加快建成粵澳經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系，把琴澳一體化提升到更高水平。^[3]習近平主席在不同場合多次強調提升大灣區規則機制“軟聯通”水平，可謂念茲在茲。

粵港澳三地聞令而動。廣東省依託“灣區通”工程，制定規則銜接機制對接三年行動方案，聚焦四大領域部署任務舉措，並開展多批次典型案例遴選；香港、澳門各自設立有關專責小組或工作組，研究推進相關工作。在中央和地方共同努力下，大灣區規則銜接、機制對接取得明顯成效。主要表現在四個方面：一是不斷促進要素流動，人員車輛貨物通關進一步便利，資金流動渠道拓寬，數據流動探索突破。二是持續提升營商環境，包括市場准入、政務服務、糾紛解決、標準化建設等多個方面。三是深入推進民生融合，全面落實港澳居民在內地九市的教育、醫療、住房、社保等民生領域市民待遇。四是加快推動平台創新，以橫琴、前海、南沙、河套等粵港澳重大合作平台為重要載體，率先推進三地規則集成銜接。

粵港澳大灣區包括兩種制度、三個法域，各類規則機制的銜接對接內涵豐富、場景複雜、形態

* 楊兆業，全國人大常委會港澳基本法委員會研究室主任。本文原為第十三屆內地與港澳法律研討會致辭稿，發表時進行了適當修改。

[1] 2015年3月28日國家發展改革委、外交部、商務部聯合發佈《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》，其中提出“充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區作用，深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區”。

[2] 習近平：《在深圳經濟特區建立40周年慶祝大會上的講話》，載《人民日報》2020年10月15日，第2版。

[3] 《習近平考察橫琴粵澳深度合作區》，載《人民日報》2024年12月20日，第1版。

多樣，是一項龐大的系統工程。目前取得階段性進展的同時，也必須看到，大灣區規則銜接、機制對接仍面臨不少困難和問題，與實現市場一體化目標還存在不小差距。對比習近平主席的要求和囑託、改革發展的形勢和任務、灣區居民的期盼和呼聲，還有較長的路要走。

展望未來，大灣區合作必將不斷深化，迎來更高質量的新發展。高質量發展離不開高水平法治的保障。下一步，如何發揮“一國兩制”制度優勢和法治優勢，推進規則銜接、機制對接，是內地與港澳“法律人”共同面對的重要課題，需要著重理解把握好四個方面。

第一，規則銜接、機制對接是擔當起新時代“一國兩制”實踐重要使命的必然要求。

2024年12月20日，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上明確指出：“當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，‘一國兩制’實踐也進入了新階段。實現香港、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代‘一國兩制’實踐的重要使命”^[4]。中國共產黨第二十屆三中全會明確提出：“發揮‘一國兩制’制度優勢，鞏固提升香港國際金融、航運、貿易中心地位，支持香港、澳門打造國際高端人才集聚高地，健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制。深化粵港澳大灣區合作，強化規則銜接、機制對接”^[5]。粵港澳大灣區建設是新時代國家重大發展戰略，習近平主席親自賦予大灣區“新發展格局的戰略支點、高質量發展的示範地、中國式現代化的引領地”新使命新定位。實施粵港澳大灣區建設，是立足全局和長遠作出的重大謀劃，是保持港澳長期繁榮穩定的重大決策，是擔當起新時代“一國兩制”實踐重要使命的重要著力點。在“一國兩制”條件下，探索不同社會制度融合發展、合作共贏，對引領國家高水平對外開放和參與國際合作發揮著無可替代的作用，對當今紛亂對立的世界也具有積極啟示意義。大灣區建設不僅僅是地方發展、區域發展，而首先是國家戰略。港澳要著眼中華民族偉大復興戰略全局和世界百年變局，緊跟時代潮流，進一步找准自身定位，科學謀劃未來發展，更加積極主動對接粵港澳大灣區建設等國家發展戰略，在國際舞台上展現更大作為。

當前，大灣區建設正在步入“深水區”。有意見認為，由於規則機制的不銜接、不對接造成的要素跨境流動不自由、不順暢，已經成為制約大灣區發展的最大難題和挑戰。推動實現規則銜接、機制對接既是大灣區建設的重要內容，也是制度保障。必須站在國家發展大局、港澳長遠發展的高度，充分認識以制度建設促進大灣區融合發展的重要性和緊迫性，進一步增強銜接對接緊迫感。把強化規則銜接、機制對接擺在更加突出位置，守正創新，以更大決心和力度加以推進，爭取實現全方位新突破，從而推動大灣區建設邁入新階段。

第二，規則銜接、機制對接是長期堅持、全面準確貫徹落實“一國兩制”方針的必然要求。

在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上，習近平主席系統闡述、鄭重宣示：“‘一國兩制’具有顯著制度優勢和強大生命力，是保持香港、澳門長期繁榮穩定的好制度，是服務強國建設、民族復興偉業的好制度，是實現不同社會制度和平共處、合作共贏的好制度，必須長期堅持”^[6]。我們要深刻領會其精神實質和豐富內涵。“一國兩制”為香港、澳門的前途命運提供了穩定的預期，不僅實現了香港、澳門的順利回歸，而且為回歸後香港、澳門保持長期繁榮穩定提供了最佳制度安排。香港基本法（兩部基本法促進長期繁榮穩定發展的精神是一致的）以兩個專章的篇幅對經濟社會制度和政策作了具體規定。第五章“經濟”涉及財政、金融、

[4] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載《人民日報》2024年12月21日，第2版。

[5] 《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》，載《人民日報》2024年7月22日，第1版。

[6] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載《人民日報》2024年12月21日，第2版。

貿易、工商業、土地契約、航運、民用航空等方面，規定相當詳盡，對於保障香港資本主義經濟機制的正常運行，保持香港國際金融中心和自由港地位提供了憲制規範。第六章就保持或發展香港現行的教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務等方面的制度和政策作出了規定，涉及香港居民社會生活諸多權益，對於香港社會穩定和發展發揮了重要作用。大灣區建設的一個重要目的，或者說使命所在，就是著眼於港澳經濟社會長遠發展。要全面準確實施基本法，聚精會神拼經濟、謀發展，強化大灣區規則銜接、機制對接，抓住國家發展巨大的歷史機遇，融入國家發展大局，實現香港、澳門自身更好發展。這是保持香港、澳門長期繁榮穩定的必由之路。封閉、僵化、割裂、隔絕實現不了繁榮發展。

第三，規則銜接、機制對接是特別行政區正確行使高度自治權的必然要求。

早在2018年，習近平主席會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時就強調，建設好大灣區要在“一國兩制”方針和基本法框架內，發揮粵港澳綜合優勢，創新體制機制，促進要素流通^[7]。中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確將“堅持‘一國兩制’，依法辦事”作為大灣區建設的基本原則。可以說，“一國兩制”是粵港澳大灣區區別於其他灣區和協調發展區域的最大特色，是其獨有的制度背景，同時對制度建設提出了更高要求。

“一國兩制”具有獨特的制度優勢。正如習近平主席所指出，“一國兩制”是實現不同社會制度和平共處、合作共贏的好制度，蘊含著和平、包容、開放、共享的價值理念。^[8]就大灣區合作而言，“一國”原則奠定堅實基礎和堅強後盾，“兩制”差異提供廣闊空間和獨特優勢。在“一國”之內，化“兩制”之異為“兩制”之利，實現更高水平的規則銜接、機制對接，以制度建設促進大灣區融合發展、支持港澳更好融入國家發展大局。

國家戰略，中央主導；區域發展，地方主責。大灣區由“9+2”構成，粵港澳都是大灣區建設的參與者、貢獻者和受益者，三地都是主人翁。要準確把握定位，積極擔當作為，正確行使中央授予的權力。從廣東來講，就是按照習近平主席重要講話要求，“舉全省之力辦好這件大事”^[9]，繼續弘揚敢闖敢試、敢為人先的改革精神，充分用好全國人大授予的地方立法權以及中央各項支持政策，在提升大灣區規則機制“軟聯通”水平上展現更大作為。

同時，另一個重要方面，特別行政區應正確行使高度自治權。首先，香港、澳門應進一步增強主動性，充分認識到大灣區建設是推動“一國兩制”事業發展的新實踐，是港澳探索發展新路向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求。處理好堅持和完善制度的關係，面對新形勢新情況新問題新挑戰，只有完善，才能更好堅持。解放思想、主動作為，通過堅持“一國兩制”，完善制度體系，積極推進各類規則機制的銜接對接，更好促進大灣區融合發展。真正把大灣區建設當作“自家事”，把握核心城市定位，擔當排頭兵、勇於挑大樑，與廣東相向而行、雙向發力。善於站在維護國家主權、安全、發展利益，促進港澳長期繁榮穩定的高度，牢牢把握“一國兩制”根本宗旨，依法行使高度自治權。善於站在落實中央全面管治權的高度，牢牢把握中央全面管治權和特別行政區高度自治權相統一，積極行使高度自治權。

特別行政區依法實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，應當說所享有的自治權是十分廣泛的。特別行政區政府是香港、澳門的當家人，也是治理香港、澳門的第一

[7] 習近平：《會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時的講話》，載《人民日報》2018年11月13日，第2版。

[8] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話》，載《人民日報》2024年12月21日，第2版。

[9] 《習近平在廣東考察時強調堅定不移全面深化改革擴大高水平對外開放 在推進中國式現代化建設中走在前列》，載《人民日報》2023年4月14日，第1版。

責任人，要通過落實行政主導，正確行使全國人大授予特別行政區的高度自治權，推進規則銜接、機制對接，達到良好治理。2017年，香港特別行政區政府與內地有關方面就在廣深港高鐵西九龍站設立口岸並實施“一地兩檢”的相關問題，通過協商作出適當安排，是香港特別行政區依法行使、積極行使高度自治權的具體體現和生動例子。當然，中央對包括特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權，對特別行政區行使高度自治權具有監督權力，必要時可予以指導、支持。

第四，規則銜接、機制對接是大灣區建設實踐的必然要求。

習近平主席指出，大灣區是在一個國家、兩種制度、三個關稅區、三種貨幣的條件下建設的，國際上沒有先例，要大膽闖、大膽試，開出一條新路來。^[10]同時，習近平主席還指出，人類社會發展的事實證明，依法治理是最可靠、最穩定的治理。^[11]大灣區建設的高挑戰性需要更高水平的制度保障，有效解決大灣區規則銜接、機制對接問題。在“一國兩制三法域”條件下建設粵港澳大灣區，必須貫徹習近平法治思想，堅持改革和法治相統一，根據實踐發展要求，善於運用多種法治方式和手段，在法治軌道上推進大灣區規則銜接、機制對接。特別行政區制度為大灣區規則銜接、機制對接提供了充足的法治方式，我們要秉持法治精神，堅持和完善“一國兩制”制度體系。

中國共產黨二十屆三中全會要求深化大灣區合作，強化規則銜接、機制對接。“強化”意味著從已有實踐探索中，總結經驗做法，不斷深化規律性認識，在此基礎上“開出一條新路來”。一是全國人大常委會已作出七個有關大灣區的授權決定^[12]，要善於總結提煉已有成功實踐，應對新情況、解決新問題、探索新路徑。需要先行先試、積累經驗的，可依法提請全國人大常委會作出授權決定。一些創新做法，條件成熟時可以在更多領域、更大範圍內應用推廣。二是粵港澳三地有關部門已探索了一些富有成效的實踐做法，要善於總結經驗，有條件的可以上升為制度安排。三是可積極研究有關地方開展區域協同立法經驗啟示，加以借鑒，在中央指導下粵港澳三地於各自權限內開展立法溝通協商，共同應對區域性流域性問題。這也意味著，實踐形成的大灣區規則銜接、機制對接，一定是多層次、多形式、多樣化的規則機制體系，而不是單一形式的。

還需要指出的是，規則機制有存量，也有增量，銜接對接不可能一蹴而就，也不是一勞永逸的。不能一邊努力推進銜接，一邊不斷產生新的制度障礙。三地必須增強“灣區意識”，出台政策、制定法律法規都要加強相互溝通配合。在中央指導下，廣東省及其九市與香港、澳門可建立健全專門機制，持續動態推進規則銜接、機制對接。要系統梳理本地立法以及各項政策，凡是不利於大灣區融合發展的制度規定都應當依法及時作出修改完善，真正長效保障銜接對接、促進融合發展。

（責任編輯：唐銘澤）

[10] 習近平：《會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時的講話》，載《人民日報》2018年11月13日，第2版。

[11] 習近平：《在慶祝澳門回歸祖國15周年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話》，載《人民日報》2014年12月21日，第2版。

[12] 關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸方口岸區實施管轄的決定（2006年10月31日）、關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定（2009年6月27日）、關於批准《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排》的決定（2017年12月27日）、關於授權澳門特別行政區對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄的決定（2019年10月26日）、關於授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作的決定（2020年8月11日）、關於延長授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作期限的決定（2023年9月1日）、關於授權澳門特別行政區對廣東省珠海市拱北口岸東南側相關陸地和海域實施管轄的決定（2023年12月29日）。