

《大灣區發展規劃綱要》與推動“一國兩制”事業發展的新實踐

李嘉曾*

一、引言

2019年2月18日，中共中央、國務院正式發佈《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(簡稱《規劃綱要》)。這一區域包括香港、澳門兩個特別行政區和廣東省的珠三角九市，總面積5.6萬平方公里，2017年末總人口約為7,000萬人，被稱為中國“開放程度最高、經濟活力最強的區域之一”。由於這一規劃涵蓋的區域存在不同社會制度、不同法律制度，分屬不同關稅區，使用不同貨幣，具有鮮明的獨特性，因此，一經發佈便引起強烈的社會反響。

《規劃綱要》內容十分豐富，涉及經濟、政治、文化、社會的各個領域。作為“指導粵港澳大灣區當前和今後一個時期合作發展的綱領性文件”，其重要價值引起普遍讚譽；考慮到這一規劃的特殊性，其對於推進“一國兩制”事業的深遠意義更應受到足夠的關注。

二、《規劃綱要》的宗旨體現推進“一國兩制”宏偉事業

在着手研討《規劃綱要》時，不禁令人聯想起另外兩個有所關聯的規劃類重要文件。一個是《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020)》(簡稱《珠三角規劃綱要》)。這是國家發展和改革委員會於2008年12月發佈的一個長期規劃，主要涵蓋廣東省珠江三角洲的廣州、深圳等九個市，與本《規劃綱要》涵蓋的珠三角九市重合。由於珠三角九市是香港、澳門的緊鄰，《珠三角規劃綱要》中又有部分內容涉及香港和澳門兩個特別行政區，因而也對澳門(特定條件下含香港，以下略)的發展具有一定的影響。另一個是《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》(簡稱《框架協議》)。這是在國家主席習近平見證下，由國家發改委會同粵、港、澳三地政府於2017年7月1日在香港簽署的文件。這一框架協議針對粵港澳三地，緊扣大灣區主題，因而對澳門的經濟建設與社會發展具有重要影響。

將《規劃綱要》同《珠三角規劃綱要》以及《框架協議》作對比，便能認識到中央政府啟動粵港澳大灣區建設的宗旨之一，是從國家戰略的層面推進“一國兩制”的事業。

《珠三角規劃綱要》在闡釋其指導思想時沒有提到“一國兩制”，但在描述其五大戰略定位之一的“擴大開放的重要國際門戶”時指出：“堅持‘一國兩制’方針，堅持與港澳緊密合作、融合發展，共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群”¹。但在後文即便涉及港澳時也沒有再提到“一

* 東南大學教授

國兩制”的概念。這一規劃並無必要也確實沒有將“一國兩制”精神作為其編制的宗旨來貫徹落實。

《框架協議》是為了發揮粵港澳三地的綜合優勢、以合作打造粵港澳大灣區為中心任務的國家戰略。因此，在其總則的“合作宗旨”中便明確提出了“一國兩制”方針：“全面準確貫徹‘一國兩制’方針，完善創新合作機制，建立互利共贏合作關係，共同推進粵港澳大灣區建設”。² 然而，或許是因為框架協議的篇幅有限，在後文述及具體內容時，並沒有展開或詳盡論述有關“一國兩制”方針的理論與實踐問題。

《規劃綱要》則將“一國兩制”的精神貫穿始終，在前言中即闡明了編制本規劃的宗旨：“為全面貫徹黨的十九大精神，全面準確貫徹‘一國兩制’方針，充分發揮粵港澳綜合優勢，深化內地與港澳合作，進一步提升粵港澳大灣區在國家經濟發展和對外開放中的支撐引領作用，支持香港、澳門融入國家發展大局，增進香港、澳門同胞福祉，保持香港、澳門長期繁榮穩定，讓港澳同胞同祖國人民共擔民族復興的歷史責任、共享祖國繁榮富強的偉大榮光，編制本規劃”³。

由此可見，《規劃綱要》堪稱第一個以推進“一國兩制”宏偉事業為主要目的之一的國家層面的長期規劃，對特別行政區而言尤其具有特殊意義。

三、《規劃綱要》的指導思想包含落實“一國兩制”既定方針

由編制宗旨所決定，《規劃綱要》在闡釋指導思想時亦將“一國兩制”方針包含其中了。在第二章“總體要求”中，用第一節的整節篇幅介紹了編制規劃的指導思想：“深入貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想和黨的十九大精神，統籌推進‘五位一體’總體佈局和協調推進‘四個全面’戰略部署，全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，嚴格按照憲法和基本法辦事，堅持新發展理念，充分認識和利用‘一國兩制’制度優勢、港澳獨特優勢和廣東改革開放先行先試優勢……”。⁴ 由此可見，編制《規劃綱要》的指導思想堪稱當今國家最高領導層治國理念之集成，是一個內涵豐富的思想體系。從表述這一思想體系的順序來看，首先是習近平新時代中國特色社會主義思想和十九大精神，緊接着便是“一國兩制”方針。而且在引用這一方針時，採取了將“‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治”十六個字完整表達的形式，充分體現其正規性和重要性。

根據指導思想確定了《規劃綱要》的六條基本原則。除了“創新驅動，改革引領”、“協調發展，統籌兼顧”、“綠色發展，保護生態”、“開放合作，互利共贏”、“共享發展，改善民生”以外，第六條基本原則便是“‘一國兩制’，依法辦事”。將“一國兩制”定為本規劃的基本原則之一，奠定了“一國兩制”方針在《規劃綱要》中的重要地位。

《規劃綱要》第一章第三節用四個“有利於”概括了打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群的重大意義。其中，第一條便是“有利於豐富‘一國兩制’實踐內涵，進一步密切內地與港澳交流合作，為港澳經濟社會發展以及港澳同胞到內地發展提供更多機會，保持港澳長期穩定”。由此可見，“將豐富‘一國兩制’實踐內涵定為打造粵港澳大灣區的首要重大意義，足以體現制定本規劃綱要的宗旨與出發點”⁵。總之，貫徹落實“一國兩制”方針的精神進入規劃編制指導思想和基本原則的事實表明，這一方針已經成為中國最高層領導治國理念的重要組成部分。

四、《規劃綱要》編制過程堅持“一國”整體原則

誠如上文引用的規劃“基本原則”中所表述的，一定要堅持“一國”原則、堅守“一國”之本。這是“一國兩制”方針必須固守的底綫思維。考察《規劃綱要》的全文，不難發現確實從以下四個方面體現了國家整體意識，堅持了“一國”原則。

(一) 將區域性規劃上升至國家戰略

從《規劃綱要》的名稱和涵蓋的區域範圍來看，這是一個地方性的規劃，而且涉及社會制度與管理體制截然不同的內地省市與境外特別行政區。然而，無論從編制規劃的指導思想到具體內容，都表明這一規劃已經超越了地方行政區劃的局限，上升到國家戰略的高度，體現了“一國”原則。

《規劃綱要》在闡述指導思想時，也展示了預期的後果：“不斷深化粵港澳互利合作，進一步建立互利共贏的區域合作關係，推動區域經濟協同發展，為港澳發展注入新動能，為全國推進供給側結構性改革、實施創新驅動發展戰略、構建開放型經濟新體制提供支撐，建設富有活力和國際競爭力，建設富有活力和國際競爭力的一流灣區和世界級城市群，打造高質量發展的典範”。⁶這裏清晰地顯示了編制本規劃的國家意識。

《規劃綱要》在總結打造粵港澳大灣區、建設世界級城市群的重大意義時，用四個“有利於”作出概括。分別是“有利於豐富‘一國兩制’實踐內涵”；“有利於貫徹落實新發展理念……為中國經濟創新力和競爭力不斷增強提供支撐”；“有利於進一步深化改革、擴大開放……建設高水平參與國際經濟合作新平台”；“有利於推進‘一帶一路’建設……構築絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路對接融滙的重要支撐區”。這四個有利於充分體現了《規劃綱要》對整個國家的重要意義。

《規劃綱要》指出，“香港、澳門與珠三角九市文化同源、人緣相親、民俗相近、優勢互補”，加上近年來合作不斷深化，“已經形成了多層次、全方位的合作格局”。在此基礎上，規劃對大灣區的發展目標作出戰略定位，分別是“充滿活力的世界級城市群”、“具有全球影響力的國際科技創新中心”、“‘一帶一路’建設的重要支撐”、“內地與港澳深度合作示範區”以及“宜居宜業宜遊的優質生活圈”。這裏不僅闡述了將粵、港、澳三地通盤考慮的良好基礎，而且充滿信心地展示了《規劃綱要》實施後對整個國家產生的預期效果。

(二) 強調香港和澳門兩個特別行政區融入國家發展大局

為了確保將粵港澳大灣區建設上升為國家戰略，《規劃綱要》貫徹落實國家的既定方針，堅持推進香港澳門融入國家發展大局。在規劃前言中，即明確表示要“深化內地與港澳合作……支持香港澳門融入國家發展大局”。在規劃的《基本原則》一節中，提出了六條基本原則，其中第二條是“協調發展，統籌兼顧”，要求“實施區域協調發展戰略，充分發揮各地區比較優勢，加強政策協調和規劃銜接，優化區域功能佈局，推動區域城鄉協調發展，不斷增強發展的整體性”。這一條原則正是將包括香港、澳門在內的粵港澳大灣區作為整體考慮、體現“一國”原則的重要依據。在《規劃綱要》闡述具體專題的章節中，也有不少內容涉及推動港澳融入國家發展大局。如第四章第一節“構建開放型區域協作創新共同體”中，要求“更好發揮內地與香港、澳門科技合作委員會的作用，推進香港、澳門融入國家創新體系、發揮更重要作用”。下文還列舉了一系列港澳融入國家發展大局的具體項目，

如建設“廣州—深圳—香港—澳門”科技創新走廊建設、共建粵港澳大灣區大數據中心和國際化創新平台、設立粵港澳產學研創新聯盟、推進香港、澳門國家重點實驗室夥伴實驗室建設等等。推進香港澳門加快融入國家發展大局的舉措很好地體現了國家意志和“一國”原則。

(三) 港澳居民與內地居民享受同等國民待遇

落實“一國”原則的一個重要表現形式，是香港澳門居民在內地同當地居民一樣享受國民待遇。從指導思想來看，《規劃綱要》在前言中即明確表示，要讓港澳同胞“共享祖國繁榮昌盛的偉大榮光”。在基本原則中，強調“共享發展，改善民生”，要求“讓改革發展成果更多更公平惠及全體人民”，“使大灣區居民獲得感、幸福感、安全感更加充實、更有保障、更可持續”，這裏所指的全體人民和大灣區居民，顯然是包括港澳居民的。

從規劃提出的政策措施的具體內容看，港澳居民在許多方面確實能夠享受內地居民同樣的國民待遇。例如，在科研領域，允許港澳符合條件的高等院校、科研機構申請內地科技項目，並按規定在內地及港澳使用相關經費。給予香港和澳門在廣東設立的研發機構按照與內地研發機構同等待遇原則，享受國家和廣東省各項支持創新的政策。在交通領域，推進大灣區城際客運公文化運營，推廣“一票式”聯程和“一卡通”服務。在就業領域，要完善有利於港澳居民、特別是內地學校畢業的港澳學生在珠三角九市就業生活的政策措施，擴大港澳居民的就業創業空間，等等。

(四) 超越原有行政格局統籌領導實施規劃綱要

為了確保規劃的貫徹執行，需要妥善解決許多現實問題。《規劃綱要》從領導和管理的角度作出了新的安排，這是堅持“一國”原則的組織保證。

在第十一章“規劃實施”中，明確表示要加強對規劃實施的統籌指導，“設立粵港澳大灣區建設領導小組，研究解決大灣區建設中政策實施、項目安排、體制機制創新、平台建設等方面的重大問題”。同時要求中央有關部門“結合自身職能，抓緊制定支持大灣區發展的具體政策和措施，與廣東省政府和香港、澳門特別行政區政府加強溝通，堅持用法治化市場化方式協調解決大灣區合作發展中的問題”。特別對國家發改委和國務院港澳辦等有關部門提出明確要求：“對本規劃實施情況進行跟蹤分析評估，根據新情況新問題研究提出規劃調整意見，重大問題及時向黨中央、國務院報告”。聯想到粵港澳大灣區建設領導小組由“中共中央政治局常委、國務院副總理韓正任組長，香港特首林鄭月娥及澳門特首崔世安均擔任小組成員”；中共廣東省委書記李希和國家發改委主任何立峰任副組長，“國家發改委擔任統籌執行角色，小組其他成員還包括國務院港澳辦主任張曉明、香港中聯辦主任王志民、澳門中聯辦主任……以及國家相關部委的主要負責人”。⁷ 如此高規格的領導班子配置進一步證明了《規劃綱要》編制和實施過程中對“一國”原則的堅持。

五、《規劃綱要》尊重“兩制”客觀差異

儘管“一國”是“兩制”的前提與基礎，但兩制的差異仍然是“一國兩制”方針的必要組成：“作為國家的一項基本國策，‘一個國家，兩種制度’有其特定的涵義，它是指在中華人民共和國

這個統一的社會主義國家裏，在相當長的一段時期內，大陸地區實行社會主義制度，同時允許台灣、香港和澳門這三個地方實行原有的資本主義制度”。⁸ 當然，允許兩種不同的社會制度在“一國”的範圍內共存，絕非社會主義向資本主義的妥協或兩種制度的混淆，從本質上看，“‘一國兩制’是與國家主體部分實行中國特色社會主義同步構成的殊途同歸、異曲同工；是現代社會主義認同資本主義合理存在前提下對其利用、改造、駕馭，使之為我所用、為我服務的成功演示”。⁹

粵港澳大灣區的實際情況表明，三地畢竟存在着很大的差異：社會制度和法律制度不同，分屬不同的關稅區、使用不同的貨幣，等等。正因如此，編制和執行規劃的過程中尊重兩制的差異不僅非常必要，而且不容忽視。《規劃綱要》中確實十分注意這個問題，主要表現在以下幾個方面。

(一) 基本原則闡明要尊重“兩制”差異

《規劃綱要》在闡釋“‘一國兩制’，依法辦事”這條基本原則時，強調了三個“有機結合”：“把堅持‘一國’原則和尊重‘兩制’差異有機結合起來，堅守‘一國’之本，善用‘兩制’之利。把維護中央的全面管治權和保障特別行政區的高度自治權有機結合起來，尊崇法治，嚴格依照憲法和基本法辦事。把國家所需和港澳所長有機結合起來，充分發揮市場機制的的作用，促進粵港澳優勢互補，實現共同發展”。

看待港澳兩個特區與內地客觀存在的差異必須有正確認識。“這些差異，特別是制度性差異，在一定程度上影響大灣區內生產要素的高效便捷流通，有些問題難以用傳統思維破解，需要進行體制機制創新。但是，也需要辯證地看到，這種制度性差異正是粵港澳大灣區的特色和優勢所在”；“只要將港澳的這種優勢充分發揮出來，並與廣東的優勢結合起來，特別是把中國特色社會主義集中力量辦大事、一張藍圖繪到底的制度優勢發揮出來，制度性差異形成的困難就能有效克服，粵港澳大灣區建設就能有序推進。從這個意義上說，‘一國兩制’是順利推進粵港澳大灣區建設的最大優勢”。¹⁰

(二) 空間佈局對香港、澳門和廣州、深圳作出不同定位

粵港澳三地除了社會制度、法律制度不同，分屬不同的關稅區外，“市場互聯互通水平有待進一步提升，生產要素高效率便捷流動的良好局面尚未形成。大灣區內部發展差距依然很大，協同性、包容性有待加強，部分地區和領域還存在同質化競爭和資源錯配現象”。鑑此，《規劃綱要》第三章“總體佈局”中，用第二節規劃城市群和城鎮發展體系、落實“優化提升中心城市”時，儘管強調“四大中心城市作為區域發展的核心引擎，繼續發揮比較優勢做優做強，增強對周邊區域發展的輻射帶動作用”，但顯然對香港、澳門和廣州、深圳作出了差異化的定位。

對於香港和澳門，更多地是賦予對外交往和發揮國際作用的功能。例如，香港需要鞏固和提升的是“國際金融、航運、貿易中心、和國際航空樞紐地位”，需要強化的是“全球離岸人民幣業務樞紐地位”、“國際資產管理中心及風險管理中心功能”，需要建設的是“亞太區國際法律及爭議解決服務中心”。對澳門而言，需要建設的是“世界旅遊休閒中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，需要打造的是“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”。

對於廣州深圳，儘管也提出建設“國際大都市”、“現代化國際化城市”的要求，但更多的還是強調它們的國內功能。要求廣州“充分發揮國家中心城市和綜合性門戶城市引領作用”，要求深圳“發揮作為經濟特區、全國性中心城市和國家創新型城市的引領作用”。

之所以出現差異化定位的現象，不僅僅是因為這些城市的實際情況有所不同，更主要的是它們在“一國兩制”框架內法律地位的差異。香港、澳門兩部基本法都規定，這兩個特別行政區可以在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域，以“中國香港”、“中國澳門”的名義或其他適當形式，“單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議”¹¹；而廣州深圳並不具備這些功能。

（三）注重港澳優惠政策和照顧港澳居民切身利益

從尊重兩制差異、盡力發揮兩制共存的優勢出發，《規劃綱要》十分注重落實對香港和澳門的特殊優惠政策。最集中的表現是強調對 CEPA 的貫徹執行。在闡述“提升市場一體化水平”的章節中，規劃要求“落實內地與香港、澳門 CEPA 系列協議，推動對港澳在金融、教育、法律及爭議解決、航運、物流、鐵路運輸、電信、中醫藥、建築及有關工程等領域實施特別開放措施，研究進一步取消或放寬對港澳投資者的資質要求、持股比例、行業准入等限制，在廣東為港澳投資者和相關從業人員提供一站式服務，更好落實 CEPA 框架下對港澳開放措施”。另外，在第十章“共建粵港澳合作發展平台”中，明確表示要加快推進深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴等重大平台開發建設，充分發揮它們在進一步深化改革、擴大開放、促進合作中的試驗示範作用，還特別指出這樣做是要“拓展港澳發展空間，推動公共服務合作共享，引領粵港澳全面合作”。

與此同時，《規劃綱要》還十分照顧港澳居民的切身利益，在許多章節中都有詳盡的規定。第二章“總體要求”的第三節從五個方面描述了大灣區的戰略定位，第五方面是“宜居宜業宜遊的優質生活圈”。在強調“優先發展民生工程，提高大灣區民眾生活便利水平，提升居民生活質量”的基礎上，特別提到“為港澳居民在內地學習、就業、創業、生活提供更加便利的條件”。例如，在基礎設施方面，研究完善廣東對香港、澳門輸電網絡、供氣管道，確保香港、澳門能源供應的安全與穩定。在教育領域，鼓勵港澳青年到內地學校就讀，實行與內地學生相同的交通、旅遊門票等優惠政策。在醫療衛生和社會保險領域，既要探索在指定公立醫院開展跨境轉診合作試點，又要探索澳門社會保險在大灣區內跨境使用以及提高香港長者社會保險措施的可攜性，等等。

總之，對兩種社會制度之間存在差異的足夠尊重不僅使“兩制”之利能夠充分發揮，而且使“一國”的根本得到了有效保證。

六、《規劃綱要》的創新突破有助於豐富“一國兩制”實踐

在《規劃綱要》的前言中，明確地闡釋了建設粵港澳大灣區這一國家戰略的性質：“既是新時代推動形成全面開放新格局的新嘗試，也是推動‘一國兩制’事業發展的新實踐”。正是通過從指導思想到具體內容的多處創新與突破，有效地豐富了“一國兩制”實踐的內涵。

（一）“一國”框架下“兩制”的協同發展

“一國”是“一國兩制”方針的基礎。堅守“一國”之本，善用“兩制”之利是貫徹“一國兩制”方針的核心理念。在《香港基本法》和《澳門基本法》兩個憲制性法律中，都規定了在這兩個特區不

實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，“五十年不變”的原則。同時，還明確表述了國家設立特別行政區、制訂基本法的目的：“為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定”¹²；“為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展”。¹³將上述兩層意思有機地結合起來，可以理解為在兩個特區實行資本主義制度和生活方式五十年不變，但為了國家的統一和領土完整，為了有利於特區的繁榮穩定、社會穩定與經濟發展，特區與內地兩種不同社會制度的共存關係可以也應當與時俱進而豐富實踐、深化內涵。

《規劃綱要》正是朝着這樣的方向努力探索的。一個主要的表現就是謀求特區與內地整體性協同發展。在第二章“總體要求”的第二節“基本原則”中，可找到許多體現這一精神的新提法，如“完善區域創新體系……促進各類要素在大灣區便捷流動和優化配置”，“加強政策協調和規劃銜接，優化區域功能佈局，推動區域城鄉協調發展，不斷增強發展的整體性”，“把國家所需和港澳所長有機結合起來，充分發揮市場化機制的的作用，促進粵港澳優勢互補，實現共同發展”等等。在第三節“戰略定位”中，更明確提出“依託粵港澳良好合作基礎……探索協調協同發展新模式，深化珠三角九市與港澳全面務實合作，促進人員、物資、資金、信息便捷有序流動，為粵港澳發展提供動能，為內地與港澳更緊密合作提供示範”。正是有了這樣的指導思想和政策措施，到2022年“發展活力充沛、創新能力突出、產業結構優化、要素流動順暢、生態環境優美的國際一流灣區和世界級城市群框架基本形成”，到2035年“宜居宜業宜遊的國際一流灣區全面建成”的宏偉發展目標才格外令人信服。

(二) “港人治港”、“澳人治澳”原則的雙向擴展

“港人治港”、“澳人治澳”是“一國兩制”方針的必要組成，然而，貫徹執行這一方針是考慮到港澳的實際情況，同時也為了有利於兩個特區的經濟發展與社會穩定，絕不是想將港澳與內地隔絕而孤立起來。實際上，在香港和澳門相繼回歸祖國以來，通過內地與特區之間的交流合作，“港人治港”與“澳人治澳”原則正通過兩個結合出現雙向擴展的發展趨勢。

一是“港人治港”、“澳人治澳”與“國人建澳”相結合。根據《澳門基本法》的規定，澳門現有人口的組成可以歸納為“永久性居民”、“非永久性居民”和“其他人”三個部分，前兩類人合稱“澳門居民”，即所謂“澳人”；“其他人”通常包括外來求學者、外來就業者、探親訪友者、執行公務者、參與學術和文化體育活動者等，其中絕大部分為中國公民，可簡稱為“國人”。這三類人“儘管在領取居民身份證和居留權方面存在很大的差異，但在法律賦予的權利和自由方面卻是相同的，處於法律上的平等地位。這正是我們提出‘澳人治澳’和‘國人建澳’相結合方針的法律依據和理論基礎”。¹⁴由於“澳人治澳”和“國人建澳”這兩個命題都經過歷史檢驗、符合現實情況並適應未來發展需要，因此“無疑應當將兩者有機地結合起來，以便獲取更加顯著的實踐效果”。¹⁵《規劃綱要》中有很多新構想很好地體現了這一精神。在“打造教育和人才高地”一節中，要求“完善人才激勵機制，健全人才雙向流動(註：指特別行政區流向內地和內地流向特別行政區)機制，為人才跨地區、跨行業、跨體制流動提供便利條件”；還特別強調“支持澳門加大創新型人才和專業服務人才引進力度，進一步優化提升人才結構”。同時又在“提升市場一體化水平”一節中提出相應的配套措施：“研究為符合條件的珠三角九市人員赴港澳開展商務、科研、專業服務等提供更加便利的簽註安排”。

二是“港人治港”、“澳人治澳”與“港人治國”、“澳人治國”相結合。“港人治港”、“澳人治澳”的含義不言而喻，而“港人治國”、“澳人治國”也具有合法地位。例如，《澳門基本法》

中原本就為“澳人治國”提供了法律依據，第 21 條規定：“澳門特別行政區居民中的中國公民依法參與國家事務的管理”¹⁶，依法選舉本區的全國人大代表即為一例，離任的香港行政長官、澳門行政長官擔任全國政協副主席也是一例。隨着粵港澳大灣區建設的深入，港人、澳人參與治國實踐的廣度和深度都會不斷增加。《規劃綱要》中表示，“鼓勵港澳居民中的中國公民依法擔任內地國有企事業單位職務，研究推進港澳居民中的中國公民依法報考內地公務員工作”。特別是為加強對規劃實施的統籌指導而設立的粵港澳大灣區建設領導小組中，香港、澳門兩個特別行政區的行政長官都被任命為小組成員，開創了現任行政長官擔任國家職務的先例，也預示了“港人治港”、“澳人治澳”同“港人治國”、“澳人治國”相結合的美好前景。

（三）特區高度自治與中央全面管治的有機結合

香港與澳門兩部基本法中都規定，特別行政區是“中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”。除了有關的“外交事務”和“防務”由中央政府負責意外，特區政府依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。與此相對應，“憲法和香港基本法規定的特別行政區制度是國家對某些區域採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權”。¹⁷“香港和澳門回歸祖國、兩個特別行政區設立以來的實踐表明，將中央的全面管治權同特區的高度自治權有機地結合起來，是體現和弘揚‘一國兩制’優勢的有效途徑”。¹⁸

對於香港、澳門兩個特別行政區而言，啟動粵港澳大灣區建設的國家戰略、編制和實施《規劃綱要》的過程，正是中央全面管治權與特別行政區高度自治權深入有機結合的過程。為了確保規劃的實施，中央設立了“粵港澳大灣區建設領導小組”，不僅由該小組負責研究解決大灣區建設中的“政策實施、項目安排、體制機制創新、平台建設”等重大問題，而且責成國家發改委、國務院港澳辦等有關部門跟蹤分析評估，提出調整建議，更特別要求“重大問題及時向黨中央、國務院報告”。可見中央對特區的全面管治權除了體現在政治領域外，已經擴展到經濟、文化、社會等更廣闊的領域。與此同時，香港特區政府和澳門特區政府在貫徹執行《規劃綱要》的過程中，通過深化區域合作與協同發展，獲得了外延更廣闊、內涵更深刻的管理與協調權，從而賦予高度自治權更新的含義。

總之，《規劃綱要》的編制與實施過程中的創新與突破豐富了“一國兩制”方針的實踐內涵，隨着打造粵港澳大灣區、建設世界級城市群的國家戰略成效逐漸顯著，“一國兩制”方針的優越性也必將得到更大的彰顯。

註釋：

¹ 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020)》，載於“百度百科”網站：<https://baike.baidu.com/item/>，2019年3月4日訪問。

² 《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，載於泛珠三角合作信息網：<http://www.pprd.org.cn/>，2019年3月4日訪問。

- ³ 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，載於中華人民共和國中央人民政府網：http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1，2019年3月4日訪問。
- ⁴ 同上註。
- ⁵ 李嘉曾：《充分認識粵港澳大灣區發展規劃綱要的政治意義》，載於《九鼎》，2019年第3期，第7頁。
- ⁶ 同註3。下文中出現直接引號時，除註明者外，均同註3，不另說明。
- ⁷ 《粵港澳大灣區建設領導小組將開首次會議 韓正任組長》，載於新浪財經網：<http://finance.sina.com.cn/roll/2018-08-14/doc-ihhtfwqq7655035.shtml>，2019年3月6日訪問。
- ⁸ 楊允中主編：《“一國兩制”百科大辭典》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2011年，第396頁。
- ⁹ 楊允中：《“一國兩制”——兩個主義對話對接、對壘對決的智慧選擇》，載於《“一國兩制”研究》，2017年第2期(總第32期)，第9頁。
- ¹⁰ 冷鐵勛：《把握灣區機遇 推澳門“一國兩制”再上新台階》，載於《澳門日報》，2019年3月6日，第E6版。
- ¹¹ 見《香港基本法》第151條、《澳門基本法》第136條。
- ¹² 見《香港基本法》序言第二段。
- ¹³ 見《澳門基本法》序言第二段。
- ¹⁴ 李嘉曾：《淺議“澳人治澳”與“國人建澳”相結合的積極意義》，載於《“一國兩制”研究》，2010年第4期(總第6期)，第39頁。
- ¹⁵ 同上註。
- ¹⁶ 同註11。
- ¹⁷ 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，載於中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室網站：http://www.locpg.hk/jsdt/2014-06/10/c_1111067166.htm，2019年3月10日訪問。
- ¹⁸ 李嘉曾：《中央全面管治與特區高度自治的政治學解讀》，載於《“一國兩制”研究》，2017年第4期(總第34期)，第28頁。