

# 怎樣才能採多家之長 顯一國兩制優勢？ 大灣區唯有機制創新

## 「粵港澳大灣區規劃」

### 系列報道之二

「一個國家、兩種制度、三個關稅區、四個核心城市」，在全球大灣區中，粵港澳大灣區絕對獨一無二。若要比肩紐約、東京等世界級灣區，粵港澳大灣區面臨不少挑戰：三地實行不同社會制度、採用不同法律體系、分屬不同的關稅區。香港特區行政長官林鄭月娥昨天表示，粵港澳大灣區發展規劃綱要將於日內由中央公布；粵港澳三地政府也將於21日在港舉行宣講會，探討大灣區發展機遇（見A2報道）。如何進行制度創新，促進要素自由流動，是大灣區規劃中為最讓人期待的部分。事實上，從中央到地方，相關的便利化探索已在逐步深入推進。香港商報記者 黃鶯



中央多次強調，推進粵港澳大灣區建設，關鍵是要通過制度和體制機制創新，促進大灣區內人流、物流、資金流、信息流等高效便捷流通。資料圖片

## 「一國兩制」優勢獨特

粵港澳大灣區覆蓋廣東9市和港澳2個特別行政區，它在被寄予「對標世界一流灣區」厚望的同時，又有着獨特的「一國兩制三關稅區」格局。儘管粵港澳大灣區已是中國經濟最發達、最活躍的地區之一，但要成爲「國際一流」，卻仍面臨着挑戰，其中最突出的就是體制機制問題。

國務院港澳事務辦公室主任張曉明近日稱，粵港澳三地在經濟制度、法律體系、行政體制和社會管理模式等方面有所不同；在經濟自由度、市場開放度、營商便利度及社會福利水平等方面也都存在不小的差異，這些差異決定了粵港澳大灣區建設面臨其他灣區所沒有的制度和體制機制問題。

談及大灣區體制創新面臨的難點，中山大學港澳珠江三角洲研究中心副主任林江對本報記者表示，大灣區九市兩區對體制機制創新的理解可能存在一定的差異，無論是九市的體制向兩區傾斜，還是兩區的體制向九市傾斜，都可能被外界理解爲對一國兩制原則的背離，更重要的是，當中美經貿關係緊張依然長期存在的情況下，任何對一國兩制原則的背離，都可能讓香港難以發揮其作爲WTO單獨關稅區的作用。

由於制度和配置資源方式的不同，粵港澳大灣區城市間合作和融合仍然存在一些困難和問題，如何通過破立解決這個要素的梗阻，意義重大而深遠。

### 對接國際大灣區制度更靈活

張曉明引用諺語說：「硬幣有兩面」。對粵港澳大灣區建設面臨的這種制度性差異，需要辯證地看待。一方面，有些問題用傳統思維難以破解。另一方面，從積極的角度看，這種制度性差異正是粵港澳大灣區的特色和優勢所在。有多樣性，有差異性，就有互補性，把各自的特長、優勢組合在一起，就能形成綜合競爭力。

商務部研究院國際市場研究所副所長白明接受本報記者採訪時同樣表示，大灣區中的「兩制」雖然有其特殊性，但從另一側面來講，亦恰恰是一種互補，各地區發展有「門當戶對」的，也有存在「高低落差」的。白明認爲，兩種制度存在一個對接問題，如果對接好，「兩制」將成爲粵港澳大灣區的優勢，因爲兩種制度可以形成不同的資源配置。

事實上，「一國兩制」再加上三個獨立關稅區，爲粵港澳大灣區對接國際、推動「一帶一路」建設提供了更加靈活的制度安排。自由港、特別行政區、經濟特區、自由貿易試驗區等在大灣區的制度疊加效應也擴大了貿易和產業合作的選擇面。而大灣區最核心的部分就在於促成區域內的深度、有機融合，形成各具特色而又優勢互補的強大經濟體。

## 體制創新 直指全球科創中心

打造國際科技創新中心，是粵港澳大灣區的核心目標之一。張曉明稱，中央領導多次強調，推進粵港澳大灣區建設，關鍵是要通過制度和體制機制創新，促進大灣區內人流、物流、資金流、信息流等高效便捷流通，優化資源配置，特別是科技創新驅動帶動大灣區高質量發展，提升經濟活力和競爭力。

中央政府致力推動科研及創科發展，並已推出相關政策助力大灣區科技發展，如科技部和財政部去年聯合發文，支持香港高校和科研機構申請中央科研計劃，允許科研資金跨境使用，這些政策的突破與放寬，將有力促進創新要素資源在內地與港澳之間高效便捷流動。

依託灣區城市群建設全球科技創新中心，是當今世界城市、經濟及科技融合發展的基本規律和客觀趨勢，是灣區城市群轉型和高質量發展的必然要求。

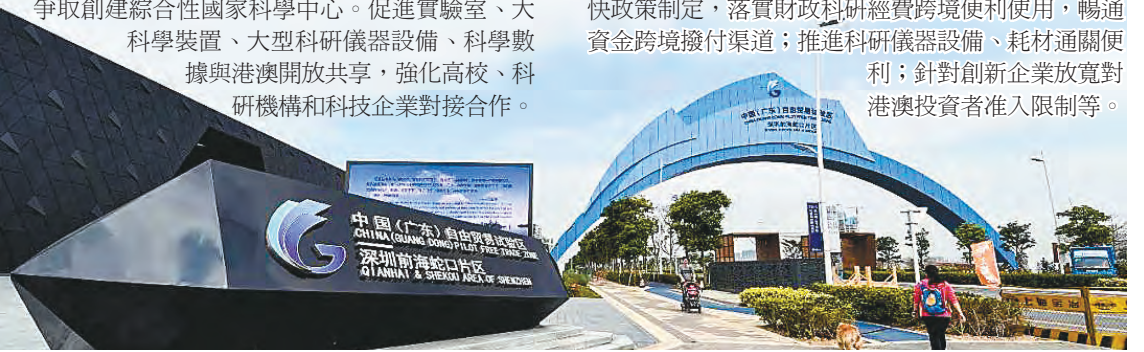
廣東省省長馬興瑞近日亦表示，2019年廣東將加快粵港澳大灣區國際科技創新中心建設。共建廣深港科技創新走廊，布局建設一批粵港澳聯合實驗室。爭取創建綜合性國家科學中心。促進實驗室、大科學裝置、大型科研儀器設備、科學數據與港澳開放共享，強化高校、科研機構和科技企業對接合作。

### 建立產學研協調創新系統

林江稱，要探索適合中國實際的灣區經濟發展模式，需實現體制機制創新，發揮灣區之中核心城市的作用，把優勢資源融合和互補起來。即香港作爲國際金融中心、國際技術和研發中心的優勢，深圳作爲區內技術創新中心的優勢，廣州作爲人才中心的優勢。

而大灣區要打造國際科技創新中心，建成全球科技創新高地，還有相當長的路要走。廣東中國特色社會主義理論體系研究中心孫淑秋認爲，大灣區需建立以高校和科研機構爲主體、產學研相結合的協調創新系統。從產學研結合技術創新的激勵機制、風險管理機制、利益分配機制、成果導入機制等視角，對產學研集合技術創新合作機制進行分析，並從政策、金融、制度等方面爲合作機制提供保障。

深圳清華大學研究院院長嵇世山認爲，在粵港澳大灣區建設中，機制「軟聯通」至關重要，推進大灣區科技創新合作與融合是可行的探索。具體而言，可加快政策制定，落實財政科科研經費跨境便利使用，暢通資金跨境撥付渠道；推進科研儀器設備、耗材通關便利；針對創新企業放寬對港澳投資者准入限制等。



### 大灣區規劃大事記

- 2015年9月，發改委發布《關於在部分區域系統推進全面創新改革試驗的總體方案》，其中廣東着眼於深化粵港澳創新合作。
- 2017年7月，《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》在香港簽署。
- 2018年3月，習近平主席在參加全國兩會廣東代表團審議時指出，要抓住建設粵港澳大灣區重大機遇，攜手港澳加快推進相關工作，打造國際一流灣區和世界級城市群。
- 2018年3月，林鄭月娥率領多名政策局局長赴大灣區深圳、中山、珠海三市考察，為落實即將出台的粵港澳大灣區發展規劃做準備。
- 2019年2月12日，香港特區行政長官林鄭月娥表示，粵港澳大灣區發展規劃綱要將於日內由中央公布；粵港澳三地政府也將於21日在港舉行宣講會。
- 2019年1月，港澳辦主任張曉明表示，中央已明確粵港澳大灣區戰略定位及港澳廣深四城定位。
- 2018年11月，中共中央、國務院明確要求以香港、澳門、廣州、深圳爲中心引領粵港澳大灣區建設，帶動珠江—西江經濟帶創新綠色發展。
- 2018年4月，廣東省省長馬興瑞在博鰲論壇表示，粵港澳大灣區的規劃很快就要出台，完全有條件有信心把它打造成世界級的灣區。

## 接軌國際 一體化搭建更大舞台

粵港澳大灣區是中國與海上絲綢之路沿線國家海上往來距離最近的發達經濟區域，又通過現代化的空港物流和鐵路物流與絲綢之路經濟帶沿線經濟體的市場相連接。

林江對記者表示，香港與灣區的其他城市，完全可以通過攜手進軍「一帶一路」，特別是海上絲綢之路的沿線國家和地區的市場，在攜手合作過程之中加深相互的了解，從而爲進一步深化灣區的經濟融合態勢打下堅實的基礎。

粵港澳大灣區，作爲中國灣區經濟的實驗者，爲中國推行灣區經濟帶來新的契機。粵港澳大灣區建設任重而道遠，想要在新一輪的國際競爭中勝出，就必須先從內部完善各項機制，「打鐵還需自身硬」。

孫淑秋稱，推進粵港澳大灣區一體化發展，把粵港澳大灣區建設成爲自由貿易區，需構建規範、開放、

競爭的市場體制，推動灣區內資金、人才、技術等生產要素集聚，以更好地扶持現代產業培育體系，發展電商、物流、融資、租賃、服務外包等新業態，實現區域內產業優勢互補，推動區域全面經貿合作。爲此，必須全面推行市場准入負面清單制度，不斷激活市場主體，加快形成商品和要素自由、高效流動的現代市場體系。

### 優化營商環境健全法制

要想推進粵港澳大灣區一體化發展，還需不斷優化粵港澳大灣區的營商環境。因此，需構建高效、廉潔、透明的政務體制，不斷推進「法治型政府」建設，爲粵港澳大灣區發展營造公正透明的法治環境。發揮改革先行先試的優勢，加強同國際經貿規則對接，推動市場交易規範化進程，並根據粵港澳三者的

實際情況，建立健全社會信用體系，以更好地加強粵港澳大灣區整個行業監管。

此外，大灣區需構建公平、公正、公開的法治體制，孫淑秋認爲，由於粵港澳大灣區建設涉及同一個國家，兩種制度，更需要以法治爲引領，才能保證各項事務能夠持續穩定地開展。因此，需完善與協調粵港澳之間的法律衝突，思考和規劃如何構建合作機制，以回應實踐過程中的重大需求。目前，最爲緊迫的問題是完善穗港澳合作的法律法規，特別是需要注意對知識產權的法律保障，打造知識產權的保護高地。同時，發揮改革先行先試的優勢，加強同國際經貿規則對接，推動市場交易規範化進程，並根據粵港澳三者的實際情況，建立健全社會信用體系，以更好地加強粵港澳大灣區整個行業監管。

## 促區內人才自由流動 打通經脈

習近平總書記在黨的十九大報告中指出，人才是實現民族振興、贏得國際競爭主動的戰略資源。粵港澳大灣區建設同樣如此。灣區要發展，創新驅動是根本動力，而創新驅動實質上是人才驅動。專家認爲，創新要靠人才，人才政策、創新機制是大灣區建設下一步改革的重點。

事實上，過去一年，中央政府已出台了一批推進粵港澳大灣區建設包括便利港澳居民在大灣區發展的政策措施，如支持中科院在香港設立研究機構。此外，國務院於去年8月公布取消11項行政許可等事項，其中包括取消「台港澳人員在內地就業許可」。中央政府密集推出便利港人在內地工作措施，便利港人赴內地尋找發展機會，也將推動粵港澳大灣區建設。

### 灣區納才 仍存三方面挑戰

但粵港澳大灣區人才發展仍面臨諸多挑戰。中山大學港澳發展研究院教授李善民認爲，粵港澳打造國際科創中心，人才至關重要，而目前，灣區內人才吸引和流動仍然存在三方面挑戰，一是如何吸引人才、留住人才，推動人才流動，是難點，也是關鍵。其次，與其他灣區相比，粵港澳大灣區教育資源仍然不足，甚至不及長三角城市群。第三，包括香港地區在內，吸引人才的政策推出和落地，效果並不如預期。

此前發布的《粵港澳大灣區人才發展報告》中同樣指出，區內受高等教育人口比例較低，粵港澳三地合作不夠緊密，人才流動積極性欠佳是大灣區在人才方面所面臨的主要挑戰。

而爲了充分發揮粵港澳綜合優勢、建設富有活力和國際競爭力的一流灣區，應該在機制、體制上打通經脈，特別要加強香港與珠江口西岸城市的聯繫和人才流動。針對問題，大灣區人才發展報告借鑒國際著名灣區發展經驗，提出粵港澳大灣區人才建設的四個着力點：第一，通過加強產學研合作締造創新「源頭活水」、設立服務科技成果轉化中介機構等方式促進科技成果轉化激發人才活力；第二，通過更新移民法吸引高科技人才、國際化教育「收割」留學生、依託國際項目合作實現人才共享、實施海外「就地取才」人才引進機制、國際獵頭充當引才「急先鋒」等方式，實施面向全球適時開放性的人才政策；第三，通過依託世界級大學集羣培養創新人才、校企合作培養產學研專業人才、高校合作辦學培養具有國際視野的創新人才等方式，加強校企聯合培育急需緊缺人才；第四，通過構建完善的「孵化器區域」、風險投資扮演「創新催化劑」、形成鼓勵冒險的創新文化氛圍等方式，營造鼓勵人才創新創業生態環境。



香港與灣區的其他城市，可以通過攜手進軍「一帶一路」，爲進一步深化灣區的經濟融合態勢打下堅實的基礎。