

港澳融入國家發展大局： 內涵特徵與理論啟示

蔡赤萌

[提 要] “一國兩制”框架下港澳融入國家發展大局,是一種獨特的國家治理模式與發展路徑,其本質是在一個單一主權國家的制度體系內,通過制度創新將多樣性轉化為發展動能的治理變革與創新。在內涵上,融入發展具有綜合性、全局性和多層次性,需要從政治、經濟、社會、法律等多個維度來把握其獨特性、時代性和戰略意義。在實踐中,需要遵循底線思維、差異發展、制度創新、民生導向等原則,以達致“差異共存—功能互補—認同增進”的良性互動。在理論上,需要對基於中國式“一國兩制”創新實踐進行體系化、理論化研究闡釋,從而為突破傳統國家結構理論、重構區域發展理論、創新全球治理理論,揭示“制度多樣性”與“國家統合”的兼容路徑。

[關鍵詞] “一國兩制” 國家治理 港澳融入國家發展大局 融合發展 制度創新

[中圖分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2025) 04 - 0040 - 15

香港、澳門融入國家發展大局,是貫穿其回歸前後持續深化的動態過程。中共十八大以來強調的“支持港澳融入國家發展大局”,是在以往港澳與祖國內地深化合作、協同發展的演進基礎上,賦予了新的時代要求與內涵特徵,成為中國特色社會主義制度下的重要戰略部署,是中央政府在新时代推進“一國兩制”創新實踐的重要指引,體現了“一國兩制”理論的創新發展。2017 年中共十九大報告首次明確提出“支持香港、澳門融入國家發展大局”,將港澳融入國家發展提升至中央政府治港治澳方略的戰略高度。2018 年習近平總書記進一步闡述,“香港、澳門融入國家發展大局,是‘一國兩制’的應有之義,是改革開放的時代要求,是香港、澳門探索發展新路向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求。”^①2022 年習近平在中共二十大報告中特別提出“支持香港、澳門更好融入國家發展大局,為實現中華民族偉大復興更好發揮作用”,^②進一步強調港澳在中華民族偉大復興及國家探索現代化進程中的內在角色。2024 年習近平強調港澳應“深度對接國家發展戰略,加快融入國家發展大局,在構建新發展格局中更好地扮演橋梁角色”,^③為新時代港澳全面融入國家發展大局與推進“一國兩制”創新實踐作出重要指引。與此同時,中央政府在戰略層面“自上而下”布局了系列政策推進,2019 年制訂出台的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,為支持港澳更好融入國家發展大局提供規劃指引和實踐路徑。在融入發展實踐中,形成“自上而下”與“自下而上”相

結合、港澳特區與國家戰略相向而行的多層次、多領域的探索與互動格局。

港澳融入國家發展大局作為新時代中央政府對港澳政策的戰略性部署,其地位與時代特性體現了國家治理體系的深化與現代化進程的深刻要求。正確理解“支持港澳融入國家發展大局”,需要從國家戰略高度把握其政治邏輯、實踐路徑和全局意義。這一戰略既是“一國兩制”理論的深化發展,也是新時代國家治理現代化的重要環節,具有多層次的戰略價值。不少研究文獻對港澳融入國家發展大局的戰略、支持政策進行了多方位的解讀,從不同視角、不同領域研究了港澳融入國家發展的意義、挑戰、路徑;也涉及與融入相關的機制、能力、動力及觀念。然而,從宏觀視角在理論層面對港澳融入國家發展大局進行整體闡述的研究還不多,現有研究的部分結論也存在進一步深化的空間。本文從“融入國家發展大局”相關概念的定義、內涵特徵的界定和辨析入手,結合時代背景探討“一國兩制”框架下港澳融入國家發展大局的獨特性,嘗試從學理性上闡釋港澳融入國家發展大局的內涵特徵、獨特要求、實踐探索與理論啟示。

一、時代背景

了解與把握“一國兩制”制度安排下港澳融入國家發展大局的獨特性,需結合國家發展的時代背景綜合觀察港澳與祖國內地關係、港澳在國家發展中地位角色的演進脈絡與核心要素。新的時代特徵和發展需求,賦予“一國兩制”實踐創新發展的新使命和新空間,港澳融入國家發展大局在既有的歷史演進基礎上,呈現出鮮明的時代特徵。

(一) 歷史演進:呈現階段性深化的發展脈絡

港澳融入國家發展大局的演進脈絡,是隨著國家改革開放和“一國兩制”實踐推進而不斷深化,與港澳同內地經濟社會交流合作持續深化趨勢相吻合,同時又是逐步納入國家發展戰略的有機過程。有研究將改革開放以來內地與港澳融合發展一般特徵概括為橫向融合發展、異質融合發展和有機融合發展。^④筆者以國家戰略嵌入為脈絡,將回歸以來港澳融入國家發展大局的脈絡劃分為以下四個階段。

1. 初步探索階段(1997~2003 年)

1997 和 1999 年港澳相繼回歸祖國,納入國家治理體系,“一國兩制”全面實施,港澳與內地的合作關係迎來質的變化。1997~2003 年,既是“一國兩制”實踐的起步期,同時也是內地從外向型經濟向開放型經濟轉型的關鍵過渡期,港澳融入國家發展大局進入初步探索階段。期間“一國兩制”制度框架確立、經貿合作深化、制度性合作需求日益凸顯,政府間合作機制尤其是粵港粵澳合作機制的建立,為港澳融入國家發展大局奠定了制度基礎。

期間,相關標誌性事件與政策包括:“一國兩制”進入實施階段,《基本法》賦予港澳特區法律地位相繼落實,中央政府對港澳的全面管治權以及港澳與國家治理體系的關係由此展開。粵港粵澳分別於 1998、2001 年建立政府間聯席會議制度和高層會晤制度,並於 2003 年升格為由雙方行政首長主持的“粵港/粵澳聯席會議制度”,該機制作為常態化頂層溝通平台,定期就粵港粵澳合作方向、重點及重大經濟社會問題進行磋商和決策。1997 年香港遭遇亞洲金融危機衝擊、2003 年港澳遭遇非典疫情衝擊,中央政府及時果斷出台支持政策,全力支持港澳成功應對相關危機。2001 年中國內地加入世貿組織,主動融入國際經濟體系,港澳連接國際市場的窗口功能與戰略地位進一步凸顯,與內地產業合作從製造業向服務貿易、金融、科技等多元領域延伸;與內地間的要素流動也從單向轉為雙向,香港成為內地企業“走出去”首選營運平台。此外,在區域合作中政府積極發揮引導

功能,深港、珠澳基礎設施對接加速,拱北口岸擴建,深圳皇崗口岸 24 小時通關。這一階段,制度框架的搭建、經貿融合的深化、戰略功能的拓展等,相關實踐探索為日後深度融合奠定制度基礎。

2. 國家戰略初步納入階段(2003~2012 年)

2003 年,以內地與港澳更緊密經貿關係安排(CEPA)實施為標誌,港澳融入國家發展大局進入新階段。該階段的特點是,國家戰略對港澳有了初步納入,政府層面的合作全面展開,區域合作機制陸續建立。國家五年總體規劃——“十一五”規劃首次納入港澳內容,港澳在國家規劃中獲得明確角色,但合作仍以市場驅動為主,政府間的合作側重推進港澳與內地間的投資貿易便利化,逐步消除因跨關稅區邊界而引發制度成本。港澳在國家戰略層面的融入尚未全面展開,相關政策協調仍處於探索階段。

期間,相關標誌性事件與政策包括:2003 年,簽署《內地與香港/澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA),首次以制度化形式推動港澳與內地間的貿易投資便利化,逐步取消貨物關稅和服務業准入限制。2003 年逐步開放內地居民赴港澳“自由行”政策,便利內地赴港澳的人員流動以及推動港澳旅遊業發展。2006 年國家“十一五”規劃(2006~2010)首次將港澳納入國家總體規劃,以獨立段落明確港澳發展定位與國家支持港澳的政策方向,提出支持香港發展金融、物流、旅遊、信息等服務業,保持香港國際金融、貿易、航運等中心的地位;支持澳門發展旅遊等服務業,促進澳門經濟適度多元發展。^⑤港澳與珠三角跨境基建與區域合作在相關區域規劃得到體現。2008 年區域規劃《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008~2020)》內容涉及粵港澳合作;2009 年國務院批覆《橫琴總體發展規劃》,提出推動澳門產業多元化。^⑥2008 年全球金融危機後,中央政府通過支持香港在人民幣國際化中的角色,強化香港國際金融地位及其在國家金融開放中的獨特戰略功能。

3. 國家戰略引領階段(2012~2017 年)

2012 年中共十八大以來,港澳融入國家發展大局提上日程。這一階段的特點是,開始注重從國家頂層設計上推動港澳全面融入,港澳在國家總體戰略中的定位逐步明晰,並持續深化與拓展,相關重大戰略平台相繼落地。港澳融入國家發展大局開始進入國家戰略統籌引領期。

相關標誌性事件與政策包括:(1)2011 年國家“十二五”規劃(2011~2015)首次將涉及港澳的內容獨立成章,明確港澳的發展定位,明確支持香港鞏固國際金融、航運、貿易中心地位,並提出澳門“一中心”(世界旅遊休閒中心)、“一平台”(中國與葡語國家商貿合作服務平台)的發展目標;支持港澳鞏固提升競爭優勢,支持港澳培育新興產業,深化內地與港澳經濟合作,並提出具體支持方向,將港澳發展核心要素內嵌於國家總體規劃之中,體現了國家戰略的完整性。(2)2016 年“十三五”規劃(2016~2020)強化與拓展了上述定位、功能,提出支持港澳提升經濟競爭力;支持香港鞏固和提升國際金融、航運、貿易三大中心地位,強化全球離岸人民幣業務樞紐地位和國際資產管理中心功能,發展創新及科技事業等;支持澳門建設世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿合作服務平台,促進經濟適度多元可持續發展。此外,進一步強調支持港澳參與國家雙向開放、“一帶一路”建設,推動內地與港澳關於建立更緊密經貿關係安排升級,深化與內地合作。(3)在國家“一帶一路”倡議(2013 年)中,香港被定位為“一帶一路”重要節點,澳門成為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”。(4)啟動研究制定包含港澳特區在內“粵港澳大灣區”發展規劃,是該階段最具突破性重大事件。2017 年,制定粵港澳大灣區規劃列入當年政府工作報告,同年 7 月在習近平的見證下,國家發改委與粵港澳三地政府在港簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》,確定了大灣區建設的基本原則與合作重點,拉開了國家層面推動大灣區建設的帷幕。^⑦(5)中央政府主導港澳融

入國家發展大局的頂層設計。在“一國兩制”框架下,既保障港澳特區的高度自治權,又強化其服務國家發展的責任,不斷提升港澳特區在國家對外開放中的戰略地位,實現支持港澳經濟轉型與國家戰略深度融合。2017 年中共十九大報告進一步部署方略、描繪藍圖,明確提出要“支持港澳融入國家發展大局”,以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點,全面推進內地同香港、澳門互利合作。

4. 國家戰略深度協同階段(2017 年至今)

以粵港澳大灣區規劃實施為分水嶺,港澳融入國家發展大局進入系統拓展、全面深化的快速發展期。粵港澳大灣區規劃正式將港澳發展納入區域規劃,並以國家規劃形式予以確定。在該階段,港澳定位轉向國家全局性戰略,並在國家五年總體規劃中有進一步體現。香港國安法的實施和港澳選舉制度的完善等為融入發展提供制度保障和穩定環境。港澳融入國家發展大局邁向有規劃引導、制度保障的高質量發展階段,兼顧國家安全與深度整合,側重規則銜接與民生發展。

標誌性事件和政策有:(1)2019 年 2 月《粵港澳大灣區發展規劃綱要》正式頒布實施,成為推進港澳加速融入國家發展大局的核心平台。大灣區規劃以國家規劃的形式,首次納入港澳特區進行整體規劃,明確了大灣區發展目標、核心功能、空間布局、產業體系等發展藍圖。港澳被定位為大灣區增長極與核心城市,與珠三角 9 個城市一起共同打造世界一流的城市群和國際科技創新中心。(2)2021 年國家“十四五”規劃(2021~2025)進一步拓展了港澳的功能定位,明確支持港澳鞏固提升競爭優勢,支持香港建設“八大中心”、澳門發展“一中心一平台一基地”,並對積極穩妥推進粵港澳大灣區建設作出具體部署。在“十四五”規劃中,“支持港澳更好融入國家發展大局”已獨立成節,並提出具體支持方向。(3)深圳前海、珠海橫琴、廣州南沙、深港河套等粵港澳重大合作平台建設深入推進,成為創新體制機制、探索大灣區高質量發展與港澳參與國家雙向開放的重要抓手。(4)與融入相關的體制機制四樑八柱相繼完善。香港國安法頒布(2020 年)、港澳選舉制度完善(2021 年、2023 年)及“愛國者治港治澳”原則的落實,為融入國家發展提供穩定的社會政治環境,確保港澳行政主導體制與國家戰略相向而行。“十四五”規劃強調要“完善港澳融入國家發展大局、同內地優勢互補、協同發展機制”。隨著大灣區規劃的落實與港澳融入國家發展大局的持續推進,中央政府與港澳特區、廣東與港澳、大灣區各城市之間都建立了相應的管理架構與協調機制,並出台系列法律法規與支持政策。中共二十大後“粵港澳大灣區建設領導小組”職責歸併到“中央區域協調發展領導小組”,由後者統籌粵港澳大灣區等區域協調發展工作。(5)2022 年中共二十大報告提出要推進粵港澳大灣區建設,支持港澳更好融入國家發展大局,為實現中華民族偉大復興更好發揮作用;2023 年習近平對高質量建設粵港澳大灣區提出新要求,大灣區要發展成為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;2024 年習近平特別強調了港澳“內聯外通”獨特優勢,要求港澳深度對接國家發展戰略,加快融入國家發展大局,在構建新發展格局中更好扮演橋梁角色。^⑧由此,支持港澳融入國家發展大局、推進“一國兩制”行穩致遠,已上升到堅持和發展中國特色社會主義的基本方略,成為中國式現代化建設和中華民族偉大復興的重要篇章。

從演進脈絡看歷史邏輯,港澳融入國家發展大局,呈現以下深化發展特徵:一是從市場自發到國家戰略引領。早期依賴民間經濟合作,後由國家規劃推動系統性融合,從漸進演化轉為主動謀劃。二是從經濟領域到多方位整合。初期側重經貿,後擴展至基建、科創、民生乃至社會治理。三是從區域協作到融入國家全局。港澳角色從珠三角區域夥伴、國家開放窗口升級為國家“雙循環”戰略的重要支點、制度型開放的探索高地、國家治理現代化的關鍵環節、民族復興與中國式現代化

建設主體。上述發展特徵,體現著“一國兩制”實踐的階段性深化與時代要求。

(二)時代特徵:國家戰略與歷史演進的深度融合

與以往階段相比,新時代“港澳融入國家發展大局”的核心內涵是強調港澳與國家發展“大局”之間的戰略關係,其本質是通過國家力量與港澳特色的系統性耦合,實現多重戰略目標:激活港澳在中華民族偉大復興中的獨特價值、構建更高水平對外開放新體制、鞏固“一國兩制”行穩致遠,進而呈現出鮮明的時代性和戰略意義,有其內在的時代特色與發展動因。

1. 激活港澳在中華民族偉大復興中的獨特價值之需要

港澳融入國家發展大局的重要推動力之一,是源自中華民族偉大復興與國家現代化建設的發展需要,與中國式現代化發展步伐高度關聯。港澳發展、“一國兩制”成功實踐,是中國式現代化的應有之義,是國家發展及民族復興的重要組成部分。繼中共十九大報告將“一國兩制”列為十四個必須堅持的“基本國策”後,善用“一國”優勢拓展“兩制”之利、發揮港澳之長服務國家之需,成為新時代“一國兩制”創新實踐的重要命題。激活港澳在中華民族偉大復興中的獨特價值,為新時代國家構建更高水平對外開放新體制作出新貢獻,也成為港澳融入國家發展大局的內在需求與動力。因而“支持港澳融入國家發展大局”,被列為港澳治理的核心目標之一,不僅在國家總體規劃中有清晰的闡述,同時也列入中共十九大、二十大報告。習近平在多個場合都強調與闡述了港澳融入國家發展大局的重要意義與戰略內涵。“香港、澳門融入國家發展大局,是‘一國兩制’的應有之義,是改革開放的時代要求”;^⑨是國家對港澳的要求,也是港澳的基本責任與義務。

2. 鞏固“一國兩制”行穩致遠之重要支撐

面對百年未有之大變局,港澳發展正面臨著各自的挑戰與問題,融入國家發展大局有著內在必要。就港澳而言,面臨著發展資源、發展後勁、經濟轉型上的壓力,鞏固和提升經濟競爭力離不開國家的支持與戰略合作,需要在融入國家發展大局、對接國家發展戰略的過程中實現自身更好地發展。與此同時,港澳解決土地住房、教育青年、貧富懸殊等深層次矛盾和問題,需要不斷提升治理水平,是國家治理現代化的重要組成。港澳融入國家發展大局,是“香港、澳門探索發展新路向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求”,^⑩也是其實現目標的重要路徑,在實踐中呈現出空間融入、功能融入和群體融入齊頭並進的樣態。^⑪發揮“背靠祖國、聯通世界”的優勢,有助於港澳加快破解民生領域深層次矛盾,進而不斷提高港澳同胞的獲得感、幸福感、安全感,並逐步培育國家意識與國家認同。

就國家而言,中國式現代化、中華民族偉大復興,是包含港澳同胞在內的共同願望和目標,是堅守“一國”之本、善用“兩制”之利的大舞台,是探索“一國兩制”下國家治理現代化的內在需要。港澳是中國式現代化的重要門戶,在中華民族偉大復興的新起點、新征程上,同樣需要港澳同胞主動參與、貢獻力量,對標國際領先水平不斷優化營商環境,強化內聯外通,為國家穩步擴大制度型開放、人民幣國際化等提供壓力測試和試驗場。支持港澳在融入國家發展大局中實現更好發展,共同譜寫中華民族偉大復興的時代篇章。

就國際競爭態勢而言,國際經濟競爭已與國家安全高度捆綁。在中美政經角力的大背景下,美國已將香港從過往中美關係的“緩衝地”調整為遏制中國發展的“前沿地”。港澳特區作為單獨關稅區、作為單一城市,較難獨立抗衡美西方的非經濟性壓力。需要通過與國家戰略對接和經濟融合來抵禦外部勢力干預,既解決港澳自身發展問題,提升經濟韌性,又增強國家整體競爭力,為發展構築一道安全屏障功能。

總體而言,港澳融入國家發展大局,其戰略意義體現在多個層面:對國家,是完善“一國兩制”實踐,維護國家主權、安全、發展利益,善用港澳戰略價值服務中國式現代化的需要;對港澳,有助破解發展瓶頸,提升競爭力,以有效應對國際政經環境大變局帶來的各種挑戰;對區域與全球,通過構建高水平開放新格局、探索區域發展新模式,構建國際規則銜接試驗田和文明互鑒橋梁。^⑫從發展階段看,港澳融入國家發展大局是持續深化拓展、動態優化調整的過程,而以國家規劃形式從戰略上整體推進的粵港澳大灣區建設,是港澳與內地“深度融合”發展的重要練兵場與制度創新高地。在融入發展新階段,“中央支持+港澳積極主動”雙向互動格局基本形成,^⑬未來將更注重規則銜接、民生共享和國際競爭力提升,通過國家戰略嵌入區域發展、地方發展,形成清晰的發展目標、角色定位。

二、內涵特徵

如前所述,港澳融入國家發展大局,有其自身的演進邏輯與時代特徵,又疊加“一國兩制”制度安排與國家戰略嵌入,因而發展出自身特有的內涵特徵。而正確理解與合理界定港澳“融入國家發展大局”的內涵,是科學制定頂層設計、合理推進相關政策的重要前提。

(一) 概念界定

“港澳融入國家發展大局”,是指香港、澳門在“一國兩制”框架下,通過制度銜接、經濟協同、社會融合和文化認同,深度參與國家現代化建設,實現自身發展與國家戰略的有機統一。其核心是堅持“一國”原則、善用“兩制”優勢,在維護國家主權、安全、發展利益的前提下,實現港澳與內地的互利共贏,其中涉及到經濟融合、社會協同和制度創新等多重維度。

這裡的“融入”,既是一個動態過程,也是一種戰略目標導向,其目標是要在“兩制”差異性基礎上實現融合發展並達致港澳與國家整體利益的最大化。所以需要從國家戰略高度來理解與把握“港澳融入國家發展大局”,並予以系統的政策支持。從歷史邏輯與戰略功能來看,這一戰略具有鮮明的時代背景,體現了“一國兩制”理論與實踐的階段性深化過程,同時也是新時代國家治理現代化的關鍵環節,具有多層次的戰略價值和全局意義。“融入國家發展大局”,成為國家對港澳治理的核心目標之一,同時也因為該目標的綜合性和多層次性,在實踐中又成為現階段“一國兩制”及港澳治理相關政策的統領與抓手。

(二) 相關概念辨析

在研究與探討“港澳融入國家發展大局”時,一些與“融入”相關聯的概念,經常出現混用,例如“融入式發展”、“融合發展”、“一體化發展”等,它們都是融入所要達致的目標或結果,但又有其自身內涵與側重,需要結合“一國兩制”特定框架來進行辨析與界定,比較其核心定義與側重點的異同。

(1) 融入。指港澳在保持自身制度特色的前提下,逐步嵌入國家發展體系的過程。其側重點強調單向或雙向的“嵌入”過程,注重制度銜接與功能互補。例如,香港國際金融中心功能與體系服務國家戰略,並成為國家金融開放戰略與人民幣國際化戰略的重要組成,搭建互聯互通機制,發揮國家金融漸進式開放的試驗場和壓力測試地。再如,港澳居民通過“居住證”制度享受內地公共服務,後者體現的是個體層面的融入。

(2) 融入式發展。在融入過程中實現港澳與國家發展的協同增效,既保留差異又尋求共同利益最大化。其側重點是動態平衡“兩制”差異與協同效率,突出發展路徑的漸進性。例如在深港河套科創合作區,探索香港科研+深圳產業化的“互補式發展”模式等。一般而言,融入的方向,通常是單向或者不對稱的,表現為“後來者”或“體量較小者”向“先發者”或“核心平台”的靠攏;融入發

展強調保持自身相對獨立身份,通過規則對接、市場開放、標準互認等方式,與外部系統實現“接口兼容”。

(3)一體化發展。指多個獨立主體通過制度性安排,打破彼此間的壁壘,形成一個規則統一、市場協同、政策協調的全新且更高級的單一實體或共同空間的過程。其側重點是以制度同質化為目標,是一個融合與再造的過程,強調重塑一種新的共同身份。為此需要讓渡部分經濟甚至政治主權,可能會削弱地方獨特性。傳統的區域一體化理論將一體化發展路徑由低級到高級依次分為五個階段:自由貿易區、關稅同盟、共同市場、經濟同盟、完全經濟一體化。歐盟一體化模式是實踐中的最高形態,成員國統一貨幣、實施關稅同盟,與港澳“兩制”背景下異質性融合有明顯的差異。

市場一體化,是一體化發展的基礎與必經階段,特指經濟活動和要素配置空間的統一,其核心是消除商品、服務、資本、勞動力等生產要素自由流動的壁壘,形成一個更大規模、更有效率的統一大市場。而一體化不僅包括市場一體化,還延伸至社會、法律、制度、環境、治理乃至政治等非經濟領域的協調與統一。

(4)融合發展。一般指通過制度創新打破系統邊界壁壘,促進要素、資源、功能、優勢的交叉滲透與重組,最終形成一個共生共榮、有機統一的更高層級新系統。其核心特徵包括:創新性融合,通過融合催生原有體系中不存在的新業態、新模式、新動能;雙向或多向互動,相互影響、相互賦能,不存在絕對的主從關係;系統重構與邊界模糊,你中有我、我中有你;深層次與全方位融合,涉及多領域深度整合,整體性、系統性融合,可能涉及部分制度趨同(如粵港澳社保互通)。大灣區“一小時生活圈”建設,推動跨境就業、居住、醫療一體化,也是融合發展的體現。

“融合發展”是“融入式發展”的深化和超越。“融入”解決的是“聯通”和“接入”;而“融合”則是在“融入”基礎上去實現“優化”和“創新”。“融合發展”是“一體化發展”的高級形態和實現路徑。如通過推動規劃、交通、產業、生態等領域的“融合發展”,最終達成“一體化”目標。與“一體化”強調的“統一”和“標準”等制度性整合相比,“融合發展”更強調“創新”和“活力”,其應用場景廣泛,可以涵蓋國家戰略、產業政策和具體業態,也能解釋“一國兩制”下港澳與國家戰略深度協同的發展模式。

從上述分析可以看出相關概念上的核心差異,需要注意不同概念的邊界與適用場景,尤其是“融入發展”、“融合發展”與“一體化”的區分,以及一體化不同階段的類型與內涵。需要特別關注的是,港澳在融入國家發展中始終保留其獨立關稅區地位,與歐盟的一體化模式有著本質區別。此外,前述概念也具有共性特徵。在目標指向上,均服務於國家整體發展戰略,提升區域競爭力;在制度創新上,均具有較大需求,均需突破傳統治理框架;在風險管控上,均需防範各種制度摩擦引發的經濟或社會波動。在“一國兩制”框架下,其特徵更加多元、複雜。

(三)內涵特徵

在“一國兩制”框架下,港澳融入國家發展大局,是一種獨特的國家治理模式與發展路徑,既不同於內地省份的同質化發展,也不同於國際區域一體化模式,是一種在單一主權國家框架內,兼容兩種社會制度、三種法律體系、三種經濟模式的獨特發展路徑,其核心在於既保持港澳的資本主義制度特色,在維護“兩制”差異的前提下,通過制度創新和政策協同,實現港澳與國家整體發展戰略的深度對接與協同增效。

“一國兩制”下港澳融入國家發展大局,是一個複合型、多層次的模式:從形態上看,它是“融入式發展”的升級版和高級形態,核心是“融合發展”。從過程上看,它以“融入”為基礎和前提,以

“融合”為核心方法和目標,在特定領域審慎探索“一體化”。從本質上看,它是在堅守“一國兩制”原則下,探索一種最大限度減少制度差異帶來的摩擦、最大限度發揮兩種制度優勢疊加效應的創新型區域合作範式。它既不是簡單的單向融入,也不是完全的一體化,而是旨在創造“1+1 > 2”協同效應和新事物。總體而言,它主要是一個“融合發展”的進程,其中包含了“融入式發展”的要素,並在特定領域呈現出“一體化發展”的特徵(如市場一體化)。

作為港澳融入國家發展大局的重要載體——粵港澳大灣區,處於一個“超越傳統階段”的複合形態。其建設目標,並非簡單地、線性地經歷傳統一體化階段,而是開創了一種“功能型一體化”或“軟性一體化”的新範式,在保持“制度差異性”前提下,追求“功能上的連通性”和“規則上的銜接性”。它的目標階段可以解釋為“共同市場+”,即在實現生產要素便捷高效流動的基礎上,深度融合科技、社會、生態等多個系統,最終建成世界級城市群。

概括而言,“一國兩制”下港澳融入國家發展大局,是一個以“融入式發展”為起點、以“融合發展”為現行主體路徑,並在特定的非敏感領域謹慎地觸及“一體化發展”的獨特模式。其內涵特徵體現如下:(1)制度性嵌入。這種制度性嵌入是一種非替代性融入。保留港澳資本主義制度,通過規則銜接實現制度互補,而非制度統一。中央政府通過政策供給引導融入目標與方向,但具體實施中允許差異化探索,是中央政府主導的彈性協調。(2)主權安全優先。區別於純經濟導向的一體化,港澳融入國家發展大局不是簡單的經濟合作,而是以維護國家主權、安全、發展利益為根本前提,其政治前提是堅守“一國”原則。中央政府對港澳的全面管治權是融入的保障,如中央政府統籌頂層設計與制定相關規劃等,體現國家主導性、戰略目標導向性。港澳國安法實施與選舉制度的完善,為融入掃除政治風險。(3)非對稱互惠。內地向港澳開放市場、提供資源,不以對等交換為原則,而是國家整體戰略下的資源配置,以“一國兩制”差異化優勢最大化為原則,是善用“一國”之利發揮“兩制”之優的創新實踐。^④而港澳以其差異化的獨特優勢為國家提供國際化通道、發揮經濟樞紐與戰略支點等功能。(4)社會文化漸進整合。通過民生合作、教育交流等逐步增強文化認同與國家意識,但保留港澳社會文化特色,如繁體字使用等。

三、獨特要求

從以上內涵特徵分析可見,“一國兩制”下港澳融入國家發展大局的獨特性,與其綜合性、全局性和多層次內涵高度關聯,也與融入發展的階段性密切相關。這也是其內涵獨特性的具體體現和內在要求,可以從政治、經濟、社會、法律等多個維度予以考察和把握。

(一)政治獨特性:主權統一與高度自治的動態平衡

1. “全面管治權”與“高度自治權”的辯證統一

其一,要確立中央政府主導的底線思維。中央政府通過基本法、國安立法(如香港國安法)確保國家主權、安全、發展利益,築牢國家安全底線,抵禦外部勢力干預,為國家主權與安全提供戰略保障。香港選舉制度改革後,立法會中愛國愛港力量佔絕對主導,香港法案通過效率得到顯著提升,有效地推進香港與國家戰略相向而行。其二,保持高度自治的靈活性。港澳保留行政管理權、立法權、獨立司法權,需要切實擔當特區發展的第一責任人,在國家規劃引導下探索與落實港澳長遠發展的目標與政策供給。其三,設立動態調整機制。中央政府通過政策供給引導融合方向,同時允許港澳根據本地實際制定實施細則。

2. 非對稱治理模式

港澳作為特別行政區，其權力來源於中央政府授權而非固有權利，與聯邦制下的“分權”本質不同。香港無權自行決定政制改革，需經全國人大常委會批准。中央政府對港澳特區的治理兼具“剛性管控”與“柔性協調”。一方面通過法律手段維護國家安全，另一方面通過民生合作增強社會向心力。通過港澳成功融入國家發展大局的創新實踐，證明社會主義與資本主義制度在單一主權國家內可以協同共生，為“一國兩制”制度創新提供示範價值。通過粵港澳大灣區“一國、兩制、三關稅區”的協同實踐，為全球多制度國家治理提供中國方案。

（二）經濟獨特性：制度差異下的協同效應最大化

1. “兩制”優勢的互補性整合

互補性整合，是將港澳與內地各自因制度不同而產生的、具有比較優勢的核心要素進行有機對接與融合，形成“1+1>2”的整體競爭力。在資本與市場、規則與標準、創新與產業等方面，港澳與內地都具有很強的互補性整合空間。例如，在資本與市場互補方面，香港憑藉自身獨特的國際樞紐功能優勢，發揮“超級聯繫人”和“超級增值人”功能，成為內地企業“走出去”進行海外融資的首選平台和國際資本進入內地的“安全門戶”。滬港通、深港通、債券通等機制，就是在內地資本管制背景下，巧妙藉助香港實現內地資本市場“有限開放”和“風險可控”的典範。內地企業利用香港成熟的法治環境和國際網絡進行海外並購、發行美元債，並以香港為基地，管理和配置其全球資產。在規則與標準的互補方面，港澳的國際化規則為內地提供了“壓力測試”的環境與“規則銜接器”功能，內地在與港澳規則融合的過程中，逐步探索和建立起既符合國情又能被國際社會所接受的現代化經濟治理體系。“兩制”差異性優勢的互補與整合，不僅可以拓展港澳經濟功能的深度與寬度，同時也可助力內地更好地探索制度型開放與高質量發展。

2. 差異化協同

這裡強調的是在保持制度差異的前提下，通過精準的功能定位和機制創新，讓兩種制度在特定領域和層面產生化學反應，實現系統性的效能提升。一是功能定位的差異化協同，在規劃導向、目標導向下進行空間重構、功能重構，強化港澳與內地城市各自的獨特功能，形成錯位發展、功能互補的城市群生態。例如在大灣區，香港定位側重於“國際化”和“高端服務業”；澳門定位側重於“特色平台”；內地大灣區內城市各具特色，如深圳的科技創新、廣州的商貿與綜合交通、東莞與佛山的高端製造等，形成一個從基礎研究、應用開發到製造營銷、再到全球金融和貿易服務的完整且高效的產業生態鏈。二是治理模式的差異化協同，探索跨制度的協同治理新模式，以解決因制度差異帶來的要素流動壁壘。中央進行頂層設計和統籌協調，從國家戰略層面明確方向，打破地方行政壁壘；通過“軟聯通”最大程度地促進要素便捷流動。如基礎設施“硬聯通”，在物理上連接了不同的關稅區和法律區；規則“軟聯通”，如探索建立“粵港澳大灣區數據特區”，推動專業人才的資格互認、促進人才跨境執業，推進單一窗口通關等，這些拓展是治理協同中最具創造性的部分。

（三）社會獨特性：流動性社會的認同建構

1. 跨境社會空間的形成

這在粵港澳大灣區表現得尤為突出，跨境生活圈業已形成。一是跨境“雙棲生活”常態化。已有超過 30 萬港澳居民在內地參保，橫琴“澳門新街坊”項目提供 4,000 套住房，配套澳門標準的醫療教育服務，跨境社會空間正在逐年擴大。二是社會資本也在跨界流動。香港社工機構參與內地社區服務（如廣州“港式物業管理”試點）；澳門社團組織赴內地扶貧，促進價值觀融合等。與此相關聯，流動性社會一般性特性與相關社會認同工程亟需關注。

2. 認同工程的漸進性

社會認同工程漸進性,主要體現在部分港澳居民的國家觀和身份認同相對滯後,其改進又是一個漸進過程。2023 年香港學生國家認同感調查顯示有 78% 認同“中國人”身份,顯示認同工程建設的必要性與長期性。目前香港中小學已全面推行升旗儀式,國情教育課程已經開啟;此外,針對青年群體推出“大灣區青年就業計劃”,通過職業發展增強青年的歸屬感。在重構歷史記憶方面,澳門與內地聯合策展澳門“抗戰歷史紀念館”,強化港澳與國家的歷史連接。

(四) 法律獨特性:多元法系的銜接創新

1. 法律衝突的柔性解決

一是設計規則接口。通過制度創新,探索多種形式的規則銜接、制度對接的銜接點與小切口,破解“兩制”差異壁壘。例如,在前海試點“港資港法港仲裁”,允許企業選擇適用香港法律解決合同糾紛,2023 年受理涉港案件中有 35% 選擇香港法。2025 年 2 月,“港資港法”措施由深圳前海擴展到整個深圳及珠海;“港資港仲裁”措施由內地自貿試驗區擴展至大灣區內地九市。在橫琴探索澳門法律延伸適用模式,通過“一線放開、二線管住”形成與澳門體制機制高度銜接的琴澳一體化機制。二是完善司法協作機制。探索不同法系的司法制度融合發展的實踐機制,內地港澳三地之間簽署相互認可和執行民商事判決安排,通過在港澳轉化為本地立法、在內地轉化為司法解釋後,在相關地同時生效,大幅提升了跨境案件執行效率。例如 2024 年 1 月在內地與香港同步生效實施的《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行民商事案件判決的安排》,該機制下兩地民商事領域司法協助已基本全面覆蓋,內地與香港 90% 以上的民商事案件判決能夠互認與執行。

2. 中央主導性與地方能動性的相向而行與有機結合

中央的主導性,體現在多個層面。在憲制上,全國人大常委會行使基本法最終解釋權,確保“一國”原則底線。例如 2016 年對香港立法會宣誓風波的釋法,直接終止“港獨”議員資格。港澳本地法院在司法實踐中逐步形成與內地法理對話機制,如香港終審法院在“高鐵一地兩檢”案中援引國家憲法論證合憲性。由中央政府統籌制定《粵港澳大灣區發展規劃綱要》、國家五年規劃相關章節等頂層設計,體現著國家主導性及總體方向上的“自上而下”縱向引領,^⑮而港澳特區則在對接國家戰略、本地法律落實上具有能動功能,已陸續出台了與國家五年總體規劃和大灣區區域規劃相對接的系列本地規劃。^⑯

四、實踐探索

港澳融入國家發展大局在時代背景、內涵特徵及核心要素上具有自身特色與發展目標,在實踐中它既是“一國兩制”實踐的深化發展,也是新時代國家治理現代化的關鍵環節,因此在支持和推進港澳融入國家發展大局的部署上,需要持續回應“一國兩制”實踐中的各種新命題與新需求,需要形成自身特有的實踐指導原則與實施路徑,為中國式現代化提供獨特的制度創新樣本。

(一) 指導原則

在支持和推進港澳融入國家發展大局具體實踐中,需要遵循以下指導原則:(1)底線思維。以維護國家主權、安全、發展利益為根本前提。堅持“一國”原則是融入的政治前提,中央政府對港澳的全面管治權是融入的保障與導向。(2)差異發展。根據港澳的獨特優勢設定其在國家發展戰略中差異化定位和政策支持方向,探索“一國”之內差異互補的新模式。(3)制度創新。通過規則銜接、機制對接等方式破解制度差異,探索不同特色的跨境規則銜接試點。(4)民生導向。在融入中

注重港澳的民生發展需求,推動民生領域互通,解決港澳居民在內地享受同等就業、居住、社保、醫療、教育等待遇,通過民生融合增進社會認同。

(二) 實踐路徑

具體實踐路徑,核心是制度突破與經濟民生協同,實現經濟、社會、文化多層次融合發展。

(1) 制度創新:強化頂層設計,破解“兩制”差異壁壘。完善港澳基本法配套立法與相關體制機制建設,築牢安全底線。依託“一國兩制”制度優勢,探索規則銜接、制度對接,深化制度型開放,打造“國際規則接口”。在前海、橫琴、南沙、河套四大粵港澳合作平台中設置差異化功能目標,展開不同的試點探索,通過政策賦能,推進深度融入,形成“自上而下”頂層設計與“自下而上”實踐創新相結合的實施模式。例如在法律領域,深圳前海率先試點“港資港法港仲裁”,允許港企選擇香港法律解決合同糾紛;橫琴粵澳深度合作區探索“澳門法律延伸適用”,探索澳門民生配套。在職業資格互認方面,粵港澳大灣區已實現醫師、稅務師、律師等 20 類港澳職業資格直接執業;還可建立跨境職業資格互認中心,比如澳門將葡萄牙工程師認證體系與內地職稱評定系統對接,形成“港/澳平台+灣區轉化”模式。在深化制度型開放方面,在數據跨境流動(粵港澳大數據中心)、綠色金融標準互認等領域先行先試,打造國際規則銜接示範區。

(2) 經濟協同:功能互補與區域整合。制定差異化政策,通過功能互補與區域整合,探索經濟協同成效最大化,並在重點領域獲得突破。香港聚焦“八大中心”功能建設。在金融領域,進一步強化香港離岸人民幣中心的樞紐功能,在內地資本市場“管道式”開放中擔當互聯互通的獨特功能。在科技領域,河套深港科創區探索促進兩地園區間科研物資、資金、數據、人員跨境流動的創新政策。澳門聚焦“一中心、一平台、一基地”功能,拓展“1+4”產業適度多元發展,並在橫琴粵澳深度合作區推動中醫藥、現代金融、高新技術等新興產業發展。在區域協同方面,深港共建河套科創合作區,探索“一區兩園”協同發展模式,首批五所香港高校實驗室/優質科研項目入駐深圳園區;大灣區戰略產業呈現多層次協同模式,以市場為導向、產業鏈為紐帶、合作平台為載體。新一代信息技術形成以“香港—深圳—廣州”為創新研發核心、“東莞—惠州—佛山”等城市為製造和應用腹地的產業鏈;生物醫藥和健康產業則呈現“香港基礎研究+深圳產業化+廣東市場及醫療服務”的協同模式。

(3) 社會融合:民生互通與認同建構。在民生互通方面,大灣區實施“灣區通”工程,提升跨境通關便利度、推動跨境便利執業與行業標準共通、便利港澳居民在粵發展生活。港澳居民可憑居住證在內地參加社保、公積金,超 30 萬港澳居民參加內地社保,通過“灣區社保通”、“港澳藥械通”,港澳醫療保障在大灣區內跨境直接結算已超過 53 家醫院覆蓋內地九市。這些“微創新”經驗正轉化為灣區公共服務一體化方案,為灣區民生互通與社會治理現代化提供“新方案”。^⑦文化認同是社會融合的重要基礎,在文化認同建設方面,構建“認同增量”機制,尤其是加強港澳青少年國情教育、擴大港澳青年內地實習計劃、推動公務員雙向掛職交流。在港澳中小學全面推行國家安全教育課程,提升學生國情知識測評合格率。

(4) 風險防控:完善和創新相關機制。在發揮國家雙循環樞紐功能和幫助國家推進制度型開放過程中,做好壓力測試和風險防控機制。設立金融防火牆,離岸人民幣市場與在岸市場保持適度隔離(如每日跨境資金流動限額);創新風險防控體系,建立大灣區金融監管信息共享平台,設立跨境風險緩衝基金(如粵港澳聯合外匯儲備池)。

(三) 實踐機制

與港澳融入國家發展大局的內涵獨特性相對應,在推進融入實踐中需要把握若干特點:

其一,中央政府統籌頂層設計,“自上而下”引領融入方向與策略。在引領融入國家發展大局的實踐創新中,中央政府已形成若干行之有效的模式:一是宏觀著眼與微觀著手相結合;二是目標導向與問題導向相結合;三是一體推進與示範引領相結合,以更好地適應新時代“融入”的核心內涵及其差異性、非對稱性特徵。

其二,雙向互動與制度創新,是成功融入的關鍵。“融入”不是單向“內地化”,而是雙向賦能,更好地發揮港澳“兩制”差異化優勢,在服務國家需求中實現港澳自身發展及競爭力的提升。因此需要發揮參與各方的能動性,通過規則銜接、機制對接等制度創新,探索形成“一國”之內差異互補的互動新模式。粵港澳大灣區在探索規則銜接機制對接中持續創新,解決了一批港澳關注度高的熱點難點問題,探索形成“一國兩制”框架下推動規則銜接行之有效的路徑和方法,概括為立法創新、簽訂協議、創制通道、技術推動、集成示範五種模式。

其三,實踐維度上涉及多層次融入,要借助功能平台綜合推進。在經濟層面,港澳要積極主動參與國內大循環,提升國際循環的樞紐功能;在社會層面,推動民生領域互通互惠,增強港澳同胞的歸屬感;在文化層面,通過國家歷史教育、重大國家戰略宣講、重要活動鏈接等強化港澳同胞的國家意識與身份認同。廣東以“灣區通”工程為抓手,注重功能平台引領帶動與綜合推進。自2022年建立常態化典型案例遴選機制,全力推進與港澳規則機制的聯通、融通和貫通。每年遴選出一批具有先進性、創新性、示範性的規則銜接機制對接典型案例,目前已發布三批次共52個典型案例。

五、理論啟示

鑒於“一國兩制”下港澳與國家/區域融合發展內涵與實踐中的獨特性,在分析研究“港澳融入國家發展大局”相關理論時,更多地需要基於“一國兩制”創新實踐來進行學理闡釋及理論深化,構建符合國情區情的理論分析框架與研究範式。

(一)理論框架的突破

1. 概念精準化、理論本土化、工具創新化

構建港澳融入國家發展大局的理論框架,需在概念精準化、理論本土化、工具創新化三個層面突破。概念精準化,是要準確把握融入國家發展大局的精準內涵,避免因術語混淆導致政策偏差。理論本土化,就是要立足“一國兩制”實踐來創新理論,而非簡單移植西方區域發展等理論。工具創新化,就是要開發適配港澳特殊性的分析工具,增強理論對實踐的指導力。唯有如此,方能構建既具中國特色又具備國際解釋力的理論體系。

2. 理論支撐體系的跨學科整合

港澳融入國家發展大局,在實踐中體現為在“一國兩制”框架下港澳通過制度銜接、經濟協同、社會融合和文化認同,深度參與國家戰略與國家現代化建設,其理論支撐體系也會相應地涉及到政治、經濟、社會、法律等多個學科,需要進行跨學科整合。

(1)政治學視角。創新與深化“一國兩制”理論,闡釋中央全面管治權與港澳高度自治權的辯證關係;構建“主權—自治權”的動態平衡機制,突破傳統聯邦制或單一制範式;探索港澳與內地治理體系的協同路徑、跨域協同治理機制,實踐“軟性邊界”治理;發展“制度接口”理論,在“兩制”間建立轉換機制,既保持制度差異又實現功能銜接,超越傳統“制度趨同”的一體化理論。

(2)經濟學維度。創新與發展區域發展相關理論。發展“差異性一體化”和“非對稱一體化”理論,探索“一國兩制”制度差異下區域經濟協同發展模式;拓展“制度型開放”理論,對標國際高標

準經貿協定(CPTPP、DEPA),發揮港澳在國家制度型開放中的“壓力測試區”功能;豐富區域創新系統跨境整合理論,廣深港澳科技走廊對“創新要素跨境流動”的範式創新;強化港澳“雙循環”戰略樞紐與節點功能,推動節點城市功能相關理論的動態演化。

(3)社會學視角。構建“認同—利益”雙輪驅動模型,闡釋民生改善如何促進國家認同;發展“流動性社會”治理理論,針對港澳青年北上創業、跨境社會保障銜接等議題探索相關治理模式;豐富“嵌入式發展”模型和社會組織跨境協作機制,探索粵港澳三地社會組織在環保、慈善、應急管理等領域的“跨制度社會網絡”;探索港澳居民文化認同和國民身份認同構建機制,形成“制度信任—文化共鳴—利益共享”的認同建構路徑,強化中華民族共同體意識。

此外,理論框架需預設“資本主義制度長期不變”的前提,建立“兩制”底線思維;避免簡單套用內地區域協調發展戰略或國際區域經濟一體化理論,需針對港澳設計差異化路徑、設計專屬政策工具。

(二)理論啟示

港澳加速融入國家發展大局,是將“一國兩制”紅利最大化,靈活運用“一國”之本、最大限度拓展“兩制”之利的制度創新,以期形成“差異共存—功能互補—認同增進”的良性互動。在理論上,需要對基於中國式“一國兩制”創新實踐進行理論深化,從而為突破傳統國家結構理論、重構區域發展理論、創新全球治理理論,揭示“制度多樣性”與“國家統合”的兼容路徑。

1. 突破傳統國家結構理論:“單一制+高度自治”範式,超越聯邦制與單一制二分法

從國際比較的視角,“一國兩制”下港澳“融入國家發展大局”,是單一主權國家內、在維護國家統一前提下探索中央與特區間差異互補效應最大化,其目標、機制和整合深度,既不同於歐盟的一體化模式,也不同於美國的聯邦制,是一個具有獨特內涵的創新實踐。“一國兩制”把社會主義和資本主義兩種社會制度統一於一個主權國家之內,這一模式,超越了現代主權國家社會制度同質性的普遍預設。^⑩港澳特區的自治程度之高也遠超出國外的自治地區和聯邦制下的州,體現了中國改革開放大膽借鑒資本主義市場經濟制度和管理經驗的戰略思路,同時顯示對社會主義制度優越性和自我革新能力的充分信心。隨著“一國兩制”實踐的不斷發展,中國共產黨對“一國兩制”規律性認識也不斷深化。中共十六屆四中全會提出“保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨在新形勢下治國理政面臨的嶄新課題”,中共十九大報告將“堅持‘一國兩制’和推進祖國統一”上升為新時代堅持和發展中國特色社會主義的基本方略之一,標誌著“一國兩制”實現了由國家統一理論與實踐到國家治理理論與實踐的歷史性飛躍,^⑪成為我國國家治理體系的重要組成部分。從“兩制”空間“並存”到主動創新機制“融合”發展,形成了以國家戰略為基礎的“單一制+高度自治”的有機結合和動態平衡,以功能性“融合”促進對國家共同體的認同。“一國兩制”下的這種“單一制+高度自治”模式,是中央主導的多制度之間的非對稱融合,是對傳統國家結構理論的突破與發展。

2. 重構區域發展理論:融入式發展證明制度多樣性可轉化為發展競爭力

“一國兩制”下的融合發展,是一種通過制度創新將制度差異轉化為發展動能、創新勢能的雙向賦能模型。其實質是在WTO框架下探索“一國”之內不同關稅區融合發展的創新實踐,策略性地軟化邊界效應、增加邊界彈性,^⑫進而形成獨具特色的區域經濟發展模式和世界一流的灣區城市群。“一國兩制”制度設計初衷就是服務於國家總體發展戰略的,^⑬回歸以來國家推動港澳融入國家發展大局、積極對接國家戰略,在服務國家戰略中成功地塑造了港澳經濟發展新動能和新優勢,成為區域合作的成功範例。在差異化整合模式中,既堅守“一國”之本又善用“兩制”之利,在保留

不同關稅區的基本特徵的同時,通過“制度接口”設計和國家規劃引領,最大化地降低制度摩擦成本,推進區域間的要素便捷流動和產業協同發展;通過民生融合促進社會心理認同;中央選擇性放權、賦予粵港澳合作平台更大的政策紅利和試點功能(如橫琴澳門參與管理,共建“四共”機制),增強地方能動性。這種模式,超越傳統區域一體化的“主權讓渡”邏輯,既避免了“一體化”的制度消解風險,又超越了單純的經濟合作層次。在港澳資本主義制度長期不變的基礎上,與實行社會主義制度的內地尤其是珠三角地區探索融合發展的共贏模式。

港澳與內地在規則銜接與機制對接方面已取得顯著進展,涵蓋金融、法律、專業服務、民生便利、科技創新等多個領域。在2025年9月世界知識產權組織發布的《2025年全球創新指數(GII)》全球百強創新集群排名中,中國以24個集群數量繼續位列全球第一,深圳—香港—廣州科技集群首次超越日本“東京—橫濱”集群躍居榜首,成為全球第一大創新集群,^②顯示粵港澳大灣區區域發展協同效應正在有效提升其國際科技創新中心地位及整體競爭力。

3. 創新全球治理理論:為多民族、多制度國家治理提供“和而不同”的中國方案

“一國兩制”下的融入式發展,揭示了“制度多樣性”與“國家統合”的兼容路徑,催生了“跨制度治理”新範式,它要求治理主體超越單一的行政層級和法域界限,建立起多層級的、靈活的協同機制(如中央統籌、粵港澳政府協商、市場和社會組織參與)。其獨特性體現為以更大制度彈性拓展融合空間,最大限度地尋找利益交匯點和制度接口,形成“差異共存—功能互補—認同增進”三重邏輯的良性互動。“一國兩制”之所以能成為“實現不同社會制度和和平共處、合作共贏的好制度”,最根本的原因是其蘊含的和平、包容、開放、共享的價值理念,體現了人類政治文明的巨大飛躍。這一理念充分尊重制度差異和多元特色,成功解答了在一個統一的國家內部如何實現兩種不同的社會制度和和平共處這一重大課題。^③該理念最大限度拉長包容的多樣性半徑,畫出最大同心圓,既體現了海納百川、有容乃大的中國智慧,求同存異、共謀發展的中國氣派,也為國際社會解決類似問題提供中國思路、中國方案,是對人類政治文明作出的一大貢獻。^④

目前,港澳融入國家發展大局已取得階段性成果,尤其在基礎設施、民生便利和金融合作領域成效顯著。下一步需聚焦規則銜接、產業協同和社會融合的深層次問題,通過“硬聯通”與“軟聯通”結合,實現港澳與國家發展的互利共贏。相較於空間和產業的“硬聯通”、規則機制深度對接的“軟聯通”,落實港澳居民同等待遇的“心聯通”是更深層、更持久、更根本的融入。^⑤這種模式的成功實踐,不僅關乎港澳長治久安,也為多制度大國治理提供了新的範式。

結 語

在“一國兩制”框架下,港澳融入國家發展大局,是一種獨特的國家治理模式與發展路徑,其核心是在保持港澳資本主義制度特色、維護“兩制”差異的前提下,通過制度創新和政策協同,實現港澳與國家整體發展戰略的深度協同與有效對接,在“兩制”差異性基礎上實現融合發展並達致港澳與國家整體利益的最大化。

正確理解“支持港澳融入國家發展大局”,需要從國家戰略高度把握其政治邏輯、實踐路徑和全局意義。在內涵上,融入發展具有綜合性、全局性和多層次性,需要從政治、經濟、社會、法律多個維度來把握其獨特性、時代性和戰略意義。在實踐中,需要遵循底線思維、差異發展、制度創新、民生導向等原則,以達致“差異共存—功能互補—認同增進”的良性互動。在理論上,需要對基於中國式“一國兩制”創新實踐進行理論深化,從而為突破傳統國家結構理論、重構區域發展理論、創新

全球治理話語,揭示“制度多樣性”與“國家統合”的兼容路徑。

港澳融入國家發展大局是動態演進的系統工程,需平衡制度差異與協同效率、市場邏輯與國家安全、本土特色與國家認同多重關係。其成功實踐不僅關乎港澳長期繁榮穩定,更是中國突破“制度型開放”瓶頸、參與全球治理改革的“中國方案”。為此,需要堅守“一國”底線,以更大魄力推動規則銜接創新,以更大制度彈性拓展融合空間,將制度多樣性轉化為國家發展競爭力,使“兩制”優勢在與國家治理體系和治理能力現代化建設、中華民族偉大復興中持續釋放能量。

①⑨⑩ 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》,北京:《人民日報》,2018年11月13日。

② 習近平:《高舉中國特色社會主義偉大旗幟為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》,北京:人民出版社,2022年,第57~58頁。

③⑧ 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》,北京:《人民日報》,2024年12月21日。

④ 劉祖雲:《內地與港澳融合發展:現代化視角的解讀》,廣州:《學術研究》,2021年第8期。

⑤ 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》,北京:人民出版社,2006年。

⑥ 齊鵬飛、王玉:《在融入國家發展大局中實現更好發展——澳門回歸20年經濟發展過程中的“祖國內地因素”探析》,北京:《港澳研究》,2019年第4期。

⑦ 何立峰:《深化粵港澳合作 推進大灣區建設》,北京:《求是》,2021年第11期。

⑪ 楊愛平:《港澳融入國家發展大局的三重邏輯》,北京:《港澳研究》,2022年第3期。

⑫ 蔡赤萌:《粵港澳大灣區城市群建設的戰略意義和現實挑戰》,廣州:《廣東社會科學》,2017年第4期。

⑬ 張玉閣:《“一國兩制”實踐新階段與港澳融入國家發展大局》,北京:《港澳研究》,2025年第1期。

⑭ 蔡赤萌:《“雙循環”新格局下的粵港澳大灣區建設》,澳門:《澳門理工學報》,2022年第1期。

⑮ 楊愛平:《縱向推動下粵港澳大灣區城市群治理體系的實踐構造》,澳門:《澳門理工學報》,2025年第1期。

⑯ 蔡赤萌、董書慧:《澳門融入國家發展大局的實踐

探索與經濟治理模式調整》,廣州:《廣東社會科學》,2024年第6期。

⑰ 吳志良:《發揮澳門獨特優勢 為大灣區發展注入新動力》,北京:《人民政協報》,2025年3月11日。

⑱ 陳端洪:《“一國兩制”蘊含的價值理念》,參見:《“一國兩制”具有顯著制度優勢和強大生命力》,北京:《人民日報》,2025年2月21日。

⑲ 中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室:《推動“一國兩制”成功實踐行穩致遠》,北京:《人民日報》,2018年6月28日。

⑳ 蔡赤萌:《回歸初期香港經濟管理理念探索》,澳門:《澳門理工學報》,2023年第4期。

㉑ 鄧中華:《譜寫新時代“一國兩制”事業新篇章》,北京:《學習時報》,2023年2月22日。

㉒ 陳思琦:《“深圳—香港—廣州”躍居全球創新集群首位》,廣東:《21世紀經濟報道》,2025年9月1日。

㉓ 夏寶龍:《深入學習貫徹習近平主席重要講話精神 不斷開創“一國兩制”事業高質量發展新局面》,北京:《港澳研究》,2025年第1期。

㉔ 喬曉陽:《“一國兩制”是個好制度》,參見:《“一國兩制”具有顯著制度優勢和強大生命力》,北京:《人民日報》,2025年2月21日。

㉕ 郭萬達、張玉閣:《支持港澳深度融入大灣區》,北京:《經濟日報》,2023年8月7日。

作者簡介:蔡赤萌,中國人民大學台港澳研究中心特邀研究員,國務院港澳事務辦公室港澳研究所研究員。北京 100872

[責任編輯 劉澤生]