

SHENZHEN · XIANGGANG

深圳 · 香港道路

建设与管理研究

SHENZHEN XIANGKANG DAOLU JIANSHI YU GUANLI YANJIU

丘梓岐 著

人民交通出版社

F542.3
Q79

深圳·香港道路建设与管理研究

丘梓岐 著

人民交通出版社

内 容 提 要

本书就深圳与香港两种不同制度下的现代城市的道路及铁路建设发展与管理从政治、经济体制,建设与管理的行政架构,规划建设的程序特点,交通的政策法规内容,管理养护模式,融资投资方式等多方面进行了较科学系统地对比研究,从中分析探索两地道路建设与管理的异同优劣,并为深港道路交通衔接发展,提供了借鉴与对策。

图书在版编目 (C I P) 数据

深圳香港道路建设与管理研究/丘梓岐著.-北京:人民交通出版社, 1999.11
ISBN 7-114-03532-2

I.深… II.丘… III.①城市建设-道路-对比研究-深圳、香港②道路-交通运输管理-对比研究-深圳、香港 IV.F542

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 67753 号

深圳·香港道路建设与管理研究
SHENZHEN XIANGGANG DAOLU JIANSHE YU GUANLI YANJIU

丘梓岐 著

正文设计:周 园 责任印制:杨柏力

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街 10 号 010 64216602)

各地新华书店经销

北京牛山世兴印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 10.75 插页: 4 字数: 261 千

1999 年 10 月 第 1 版

1999 年 10 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数: 0001 — 5000 册 定价: 平装 28.00 元

精装 38.00 元

ISBN 7-114-03532-2

U · 02538

导 论

道路是人类为了便利交往、贸易,发展生产,从事军事活动,促进社会进步而逐步建设发展起来的。我们的祖先在几千年前,便对道路修建特别重视。相传黄帝“命竖亥通道路”,“道路”一词由此而生。在我国,道路还有不少别称,诸如“遂”、“径”、“街”、“衢”、“巷”、“胡同”、“驿道”、“驰道”、“直道”等等。

众所周知,道路包括公路、城镇道路。道路设施包括道路、桥涵、隧道、广场、步行街、公共停车场和道路照明附属设施等。道路为区域经济和社会各种活动提供了交通保障条件。城市道路系统是城市布局的基本骨架,是城市生活的基础设施,是埋设工程设施如供水排水、燃气供热、电力电讯等各种管线的通道。

道路是保障交通的线状构造物,其线形和修建质量直接影响到交通的畅通与安全。道路的建设必须满足下列要求:保证车辆和行人交通的流畅和安全;保证车辆一定的运行速度;道路的线形要好,景观要好;要有完整的道路标志,可供驾驶员预知前方的情况;尽量使机动车和非机动车分行。

关于道路的概念,有不同的含义与表述。就我国内地而言,所谓道路主要是指公路与城镇道路,按其使用性质可分为四类,即干线公路(主要是指通往国外、联系省内外、连接重要城镇、工矿、港口、车站及有国防意义的主要公路)、地方公路(联系县城与乡镇、乡镇之间的公路)、专用道路(专供或主要供工矿、农场、林场等企业使用的道路)和城市道路(大中城市或城镇内修建的道路)。公路、铁路、轻轨及地铁等所有陆路运输方式,与航运、空运、管道运输共同组成海、陆、空齐全的现代立体化的综合运输网络。为了研究讨论方便,本书研究对象除公路及城镇道路外,还包括城市铁路、轻轨铁路、地铁等,一般而言,陆路设施有如下主要特点:

(1)道路及铁路是交通运输的重要基础设施之一,陆路运输在整个交通运输体系中占有较大的比重,因而,道路技术状况的好坏,将直接影响到交通运输为经济建设和社会服务方面的功能发挥。

(2)道路建设是一个极其复杂的过程,一般包括规划、经济可行性分析、测量设计、建设施工、管理养护等,虽然道路的形式不一,道路建设的标准、规格也不尽相同,但起码都必须满足前面所说的五点要求。

(3)道路建设属国民经济建设的重要基础工程,是国家扶持及需要优先发展的重点产业,是国家强盛的标志之一,因而深受各级政府和人民的重视与支持。

(4)道路的发展都经历了一个由古代到近代再到现代,由缓慢发展到初步发展再到快速发展的过程。随着形势的变化,道路的形式将更加丰富多样,道路的质量、建设速度、效率将会越来越高,道路的功能将会越来越齐全,道路的作用将会越来越大,因此,道路的建设与管理也将会越来越重要。

深圳与香港,不仅陆水相连,同族同源,而且又都是颇具传奇色彩的城市。香港作为全世

界最自由最开放的港口城市,在一百多年间,竟能由一个默默无闻的小渔港发展成为誉满全球的现代化国际性大都市,成为率先实行“一国两制”伟大构想的地方;深圳则作为中国建立最早的经济特区之一,在短短的十几年间,就由一个贫穷落后的边陲小镇发展成为一个举世瞩目的现代化新型城市,成为中国改革开放和现代化建设的“排头兵”。在道路的建设与管理方面,虽然由于社会制度、地理环境的不同,导致两地在道路建设与管理体制、政策法规、行政架构、规划建设程序、管理养护模式、融资投资方式以及道路质量水平等方面不尽一致,但在道路发展阶段、建设速度、发展原因、道路密度、道路使用率、道路的作用以及在道路建设与管理中积极采用世界先进的生产管理方式和科学技术、注重绿化和环境保护等方面却有许多相同或相似之处。香港是全球道路密度最大的城市之一,也是世界上道路使用率最高的地区之一。截至1997年9月为止,全港共有道路1823km,车辆密度每公里道路有300多辆汽车行驶。虽然香港道路面积较少,且地势崎岖,道路周边大厦稠密,人口众多,但交通堵塞拥挤、冲击环境、步行困难等现象却很少发生,这无疑与香港道路建设技术与管理水平比较科学、先进有关。从总体上来说,香港道路特别是近20年来具有发展快、质量好、效率高、容量大、运输灵活、管理科学、配套设施先进、多种道路形式协调发展等特点。具体说来,不论是道路规划建设,还是管理养护,乃至政策法规、行政架构、管理模式等,也都各具特色。在道路规划建设方面,香港实行规划与建设亦即决策机构与执行机构相分离的模式:规划署负责制定规划、确定道路的性质与路向;运输署负责交通分析、确定道路的形式、等级、标准及具体走向;路政署完成道路建设工程的立项、设计和建设管理等,具有分工明确,运作有序,规划起步早、时间长、广泛征求意见、决策民主,建设前期准备工作充分,建设速度快、质量高,积极采用世界先进的道路建设手段与技术等特点;在管理养护方面,具有统一管理,分工合作,职责分明,态度严谨,区别对待,分级养护,积极采用招投标等先进方式,多管齐下,依法管理等特点。

深圳道路发展虽不及香港那么快,道路的密度、使用率不如香港那么高,道路的质量水平、管理手段也不如香港那么好,但与内地相比,却仍处于遥遥领先的地位,其中有些方面在世界上也占有一定的地位。据统计,截至1998年底,全市共有各种道路2379.87km,其中铁路92.87km,公路1450km,特区内市政道路737km。公路密度为全市平均每百平方公里72km,其中宝安区超过100km,特区内更高些。公路中既有一、二级公路,又有高速公路,可谓道路交通形式齐全,协调发展。在道路管理养护方面,也是大胆进行体制改革,积极采用行政、经济、法律等手段,多管齐下,依法管理,在道路建设、投资、经营、管理、养护等体制改革方面率先进行了一系列探索。

全面回顾深圳、香港道路及铁路建设与管理工作的所走过的历程,系统总结深圳、香港道路建设与管理工作的经验教训,认真分析两地陆路交通线路建设与管理方面的异同优劣,不仅具有重要的资料保存与研究价值,而且具有十分重要的现实互鉴意义。

首先,搞好深港道路及铁路建设与管理的研究,是总结经验,吸取教训,比较优劣,学习先进,进一步搞好两地特别是深圳今后陆路建设与管理工作的需要。俗话说:有比较才有鉴别。深圳、香港的道路建设与管理虽然有不少相同或相似之处,但差异更大,深圳有不少地方值得香港借鉴,香港更有很多地方值得深圳学习。因此,认真搞好深圳、香港各种道路建设与管理的研究,全面、客观、系统地总结其经验教训,对于深港两地的陆路交通建设与管理来说,都具

有十分重要的借鉴意义。

其次,搞好深港道路及铁路建设与管理的研究,是研究现状,探讨对策,进一步搞好深港陆路交通运输衔接的需要。随着香港的顺利回归祖国,深港、粤港乃至内地与香港之间的经济贸易文化交往日益频繁。然而,由于种种原因,深港道路及铁路在建设、管理、运作方式及质量、规格等方面还存在着许多差异,不利于深港陆路交通的衔接与一体化建设,只有通过认真研究,找出其相同与不同之处,才能求同去异,尽快搞好深港道路的衔接工作,进而搞好深港交通运输的衔接工作。

第三,搞好深港道路及铁路建设与管理的研究,还是保存与传播资料信息,为全国乃至世界各地的陆路交通建设与管理提供借鉴的需要。深圳与香港作为全国乃至世界上国民经济和现代化建设发展较快的城市与地区之一,其在道路及铁路建设与管理方面也有许多成功的经验与特色,系统地研究这些经验与特色,对于搞好全国乃至世界各地特别是发展中国家和地区的陆路交通建设与管理也有一定的参考价值。

第一章 深港道路及铁路发展的环境

道路及铁路的发展离不开环境。好的环境利于并能促进两者的建设与发展,反之,则无益于甚至会阻碍两者的建设与发展。一般说来,道路及铁路建设与发展所面临的环境大致可分为硬环境(主要包括自然地理条件、地质状况、气候特征、人口密度与城市及腹地经济发达程度等)和软环境(主要包括制度、法规、政策、服务、从业人员素质等)两种,不同的环境对道路、铁路的等级、分布、路网的形式乃至道路建设速度与质量等都有不同程度的影响。

第一节 深圳道路及铁路发展的环境

一、得天独厚的自然地理条件

(一)地理位置

深圳地处北回归线南端,具有良好的自然条件和传统的中国南方人文习俗。深圳陆域位置是东经 $113^{\circ}46' \sim 114^{\circ}37'$,北纬 $22^{\circ}27' \sim 22^{\circ}52'$ 。在珠江口伶仃洋以东,北与惠州、东莞两市接壤,南接香港,东临大亚湾。全市总面积 2020km^2 。深圳特区是深圳市的一部分,位于东经 $113^{\circ}52' \sim 114^{\circ}21'$,北纬 $22^{\circ}28' \sim 22^{\circ}39'$ 。深圳特区东起大鹏湾背仔角,西连珠江口之安乐村,南与香港新界接壤,北靠梧桐山、羊台山山脉,面积为 327.5km^2 ,东西长 49km ,南北宽平均 7km ,呈狭长形。这种优越的地理位置,再加上中央赋予特区的优惠政策,使深圳拥有得天独厚的优势条件。深圳利用地处大陆(特别是珠江三角洲)与香港之间唯一的陆路通道的优势,承担了连接内地与香港之间交通运输和经济交往桥梁与纽带的职能,为我国改革开放和现代化建设作出了重要贡献。

(二)自然地理环境特点

深圳自然地理环境的主要特点。

(1)地势平坦开阔 深圳全境地势低平,总趋势东南高西北低。从地貌特征可分为三个地貌带:南部半岛海湾地貌带,位于大亚湾—大鹏半岛—大鹏湾以及伶仃洋的东部,半岛和海湾的海拔绝对高度相差很大,大鹏半岛主峰(七娘山)海拔高达 867.4m ,大鹏湾水深 $18 \sim 24\text{m}$,构成槽形海湾陡峭海岸的地貌特征;中带为海岸山脉地貌带,莲花山系延伸到境内笔架山和梧桐山,呈一条东北向山脉,向西一直到香港的大雾山,逼近海岸,主峰梧桐山海拔 943.7m ,是深圳市最高点;北带为丘陵谷地地貌带,由 10 条主要河流切割,形成低丘陵谷地、防地及台地。整个地势基本为东高西低,向西北倾斜。特区内土地平坦开阔,沿海地带是滨海平原,土质坚实,

多为花岗岩风化土层,有利于开发成工商、住宅、旅游等各种用途的用地。

(2) **海岸线绵长** 深圳西和西南是珠江口、伶仃洋,东和东南是大亚湾、大鹏湾,海岸线 260km,海岸资源极为丰富,成为优良的港口岸线。现已建成多个港区、数十个码头、上百个泊位,形成 1000 万吨的港口综合能力。港口码头海运是深圳市交通运输业的重要支柱,是深圳经济腾飞的翅膀,也是深圳发展外向型经济的重要条件之一。

(3) **气候宜人,雨量正常** 深圳属亚热带海洋性季风气候,冬季无严寒,夏季不酷热,年平均温度为 22.4°C,最高 36.6°C,最低为 1.4°C。每年 5 月至 9 月为雨季,年平均降雨量 1948.4mm。常年主导风向为东南风,气候温和,雨量充沛。日照时间长。平均年日照时数为 2120h。

(4) **自然资源、旅游资源丰富** 这是深圳发展经济的重要条件。土地资源方面:全市土地总面积 2020km²,约相当于两个香港。深圳特区内的土地大部分可供开发,其中最利于开发的达 130 多 km²。深圳盛产饮誉海内外的鲜活农副产品,主要有龙岗三黄鸡、沙井蚝、南头荔枝、南山桃、石岩沙梨、金龟桔、龙华方柿、大鲍鱼和基围虾等。这些农副产品和土特产品不仅供应本地市场,而且大量出口港澳和东南亚地区。在深圳还栖息着经济价值较高的两栖动物、爬行动物、鸟类和兽类近百种,其中国家级野生保护动物有虎纹蛙、蟒蛇、猕猴、大灵猫、金钱豹、云豹、穿山甲等。

矿产资源方面:深圳市现已探明的有 27 个矿种,100 多个矿点(区)。其中,黑色及有色金属矿有铁、锰、钨、锡、铋、钼、锌、铜、铝、金、银、汞、铌、钽等,非金属矿有大理石、石灰岩、白云岩、高岭岩、闪长岩、水晶、冰洲石、粘土、泥炭土、煤和花岗石等。这些矿产资源是深圳市发展能源、各种原材料和建材工业以及对外贸易的良好物质条件。

深圳海域蕴藏着丰富的海产品,主要名贵海产品有蛇遛、兰圆参、金色小沙丁、金钱鱼、大眼鲷、带鱼、二刺鲷、盲曹、钙鱼等几十种,还有虾、蟹、贝类和藻类等大量海洋捕捞物。近年来,深圳市十分重视海水养殖业和海洋捕捞业,渔业生产不断扩大,大量的海产品成为出口创汇的拳头产品。

深圳背山面海,风光绮丽,是个海、陆、山兼备的城市,这使深圳拥有丰富的天然旅游资源。目前主要的旅游景点,除“五湖”(石岩湖、西丽湖、银湖、东湖和香蜜湖)“四海”(小梅沙、西冲、深圳湾和蛇口)外,还有仙湖、大梅沙、“锦绣中华”、“民俗文化村”、“世界之窗”、“青青世界”、“野生动物园”、“欢乐谷”和“未来世界”等。其中,大小梅沙及其以东地区的滨海旅游资源,梧桐山、大鹏半岛的郊野森林资源,红树林、内伶仃岛的自然保护区等更是天然旅游胜地。

二、特殊的政策及灵活的措施

(一)历史沿革与深圳经济特区的建立

(1) **历史沿革** 深圳有着悠久的历史,史料载,距今五六千年前就有人在这一带生活。夏商时期,岭南地区聚居着百越部族,生活在深圳区域的为南越部族。公元前 214 年,秦王朝在岭南地区设南海、桂林、象郡三郡,深圳属南海郡。公元 331 年,东晋设东官郡管辖珠江三角洲及惠州一带六县,郡治设在宝安县。公元 590 年,宝安县改属广州。公元 757 年,宝安县更名

为东莞县,县治从南头迁往东莞。到宋代,深圳已是政治和经济较为发达的区域,军事上设有巡海水师营垒,营寨设在南头城。1521年,深圳发生了中国历史上第一次反欧洲殖民侵略的战争,广东巡海道汪𤠔率深圳南头乡民及军队击退了葡萄牙舰队,保卫了中国领土的完整。1573年,明政府在深圳设新安县,管辖今天的深圳市及香港。清初,为防止郑成功及明代遗民在沿海进行抗清活动而实行“迁界”,沿海省份内迁50里,深圳在被迁之列,新安县一度并入东莞县。1684年,新安县复界,清政府鼓励民众重回开垦,大批客籍人士前往屯戍,新安县成为客籍人聚居区域。1818年,新安县人口达22.5万多人,经济文化相当发达。1842年,中英签订《南京条约》,新安县的香港岛被英国占领。1860年,中英签订《北京条约》,新安县的九龙半岛割让给英国。1898年,中英签订《展拓香港界址专条》,将新界租给英国。1913年,新安县复称宝安县,县治设在南头。抗日战争时期,宝安县城改到东莞县的石马。1953年,宝安县府从南头迁到深圳墟。

(2) 深圳经济特区的建立 1979年2月,国务院要求宝安县在若干年内建设成为具有相当水平的工农结合的出口商品生产基地,建设成为吸引港澳游客的游览区,建设成为新型的边境城市。1979年3月,中央和广东省委决定将宝安县改为受广东省和惠阳地区双重领导的深圳市。1979年7月,中央和国务院批准广东、福建两省的请示报告,同意这两个省在对外经济活动中,实行“特殊政策和灵活措施”,并提出在深圳、珠海两市试办“出口特区”。党中央、国务院和广东省的这些具体举措,是深圳经济特区诞生的前奏曲。1980年5月,中央和国务院下达文件,“深圳经济特区”的名称被正式确定下来。同年8月26日,全国人民代表大会常务委员会通过和颁布了《广东省经济特区条例》,深圳经济特区正式宣告成立。《条例》中规定:“为发展对外经济合作和技术交流,促进社会主义现代化建设,在广东省深圳、珠海、汕头三市,分别划出一定区域,设置经济特区。特区鼓励外国公民、华侨、港澳同胞及其公司、企业投资设厂或者与我方合资设厂、兴办企业和其他事业,并依法保护其资产应得利润和其他合法收益。”之后,中央和国务院正式批准在深圳市划出327.5km²的土地作为深圳经济特区,并根据深圳的具体情况,明确提出要把深圳建成“兼营工、商、农、牧、住宅、旅游等多种行业的综合性特区”。1981年,国务院决定恢复宝安县建制,县治设在宝安新城。1993年1月1日,宝安县撤县设宝安、龙岗两个市辖区。1998年,盐田区设立。至此,深圳市共设有罗湖、福田、南山、盐田、宝安、龙岗6个区。其中前4个区在特区内,后2个区在特区外。

特区成立20年以来,深圳大致经历了初创奠基、发展成形和增创新优势三个不同的历史发展阶段。

从建立特区至80年代中期,深圳基本上处于“铺摊子”阶段,致力于“抓基建、打基础”。1979年至1985年,全社会固定资产投资累计完成63.4亿元,大力兴建各种基础设施,初步构建了新兴城市的框架。1985年全市国内生产总值达33.2亿元,人口达88.15万人。

80年代中期至90年代初期,深圳提出建立以工业为主的外向型经济特区的发展战略,工作重点由单纯的“铺摊子”转向上水平、求效益上来。到80年代后期,已基本形成有深圳特色的、门类齐全、初具规模的外向型工业体系。1990年,全市国内生产总值达171.67亿元,人均国内生产总值由1985年的4809元提高到8724元。同时,加大基础设施建设力度,自1986年至1989年,累计投资123.4亿元,投资环境逐步完善。

进入90年代,深圳确立了更高的发展战略目标。1990年,深圳市一次党代会提出了把深

圳建成一个多功能、现代化的国际性城市的发展目标。1992年邓小平视察深圳,1994年江泽民总书记视察深圳,一再明确了经济特区的地位和作用,肯定了深圳已取得的成绩和确立的发展目标。围绕这一目标,深圳进行高起点规划,加大重点基础设施建设的投入,完善城市功能;优化产业结构,发展高新技术产业和第三产业,加强区域性金融中心和商贸中心地位,提高整体经济实力;努力与国际惯例接轨,逐步完善法制体系,使深圳的整体素质大为提高。

1995年,深圳市二次党代会继续坚持把深圳建成社会主义现代化的国际性城市的发展战略目标,明确提出要在经济体制和运行机制上,成为建立社会主义市场经济体制,按国际惯例运作的先行区;在经济规模、综合实力上,成为走在全国前列的经济强市之一;在城市功能上,成为国际贸易的窗口、连接国内外市场的重要桥梁和纽带,成为与国际金融市场紧密相联的区域性金融中心,把深圳建设成为社会主义现代化的国际性城市。1998年,市委二届八次(扩大)全会召开,明确提出了今后两年的奋斗目标是要把深圳建设成为区域性经济中心城市。

20年来,深圳的社会经济发展取得了举世瞩目的成就。1998年,深圳市国内生产总值达1289亿元,居全国大中城市第五位;出口总值达264.2亿美元,连续6年居全国大中城市首位;地方预算内财政收入达165亿元。

(二)主要特殊政策和灵活措施

深圳经济特区是我国对外开放较早的地区之一,是中国改革的“试验场”和对外开放的“窗口”。其经济是以国有经济为主导、三资企业为主体、多种经济成份并存、协调发展的综合型经济,其建设资金以利用外资为主。特区经济性质和发展外资企业的特殊性决定了要在特区实行特殊政策和灵活措施,这是特区赖以存在和发展的基本条件之一。因此,自特区创立以来,全国人大常委会、国务院、省人大常委会以及其他经国家立法机关授权的机关共制订颁布了20多个法规(其中有的已废止),中共中央和广东省委还颁发了一系列文件,明确给予深圳经济特区一系列有别于内地的特殊政策和灵活措施,授予深圳特区在经济活动、经济管理体制和其他方面许多自主权,而且,随着改革开放的扩大和深化,这些政策和措施也在不断完善和规范。

1. 主要的优惠政策

深圳经济特区的优惠政策措施主要包括税收、土地使用、外汇管理、银行信贷、劳动用工、人员出入境管理等方面。

(1) **税收优惠方面** 特区税收政策不论在产品税、增值税、营业税方面,还是在城市建设维护税、企业所得税、个人所得税、个人收入调节税,乃至房产税、关税等方面都有一定的减免优惠。

(2) **土地使用优惠方面** 深圳经济特区提供给各类投资客商的土地,既有比较科学的使用年期,又有比较合理、低廉的使用费。在使用年期上,根据不同的用途确定最长使用年限:工业用地30年,旅游业用地20年,种植、养殖、畜牧业用地20年,商品住宅用地50年,教育、科学、卫生项目用地50年。期满后,如需继续经营,经批准仍可续约。土地使用费的用费标准,比香港和亚洲一些国家的出口加工区要低。同时,还根据不同地区条件、不同投资者、不同行业、项目和使用年限分别给予优惠。行政事业单位、部队、人民团体的非营业性用地,市政公共设施用地,铁道部门的铁路路基用地,公园、名胜古迹、宗教寺庙的非营业性用地,免缴土地使用费。

(3) **外汇管理优惠方面** 深圳经济特区内的外商投资企业出口产品收汇和经营业务收汇,

允许全部保留现汇。经营进出口业务的企业和以进养出的企业,可以保留部分现汇。特区结汇后的外汇额度允许使用。从1989年1月起,国务院对深圳出口收汇留成作了新的规定。特区的外贸出口收汇,除外商投资企业的产品、机电产品和军用品实行自负盈亏,全额留成外,其他产品实行自负盈亏,国家与特区按比例分成。客商在深圳特区兴办的企业可在特区内的中国银行或经我方批准设立的外资银行开户,办理有关外汇事宜。客商在缴纳企业所得税后的合法利润和外籍或港澳职工的正当收入,均可通过特区内的中国银行或外资银行汇出。企业因故中途停业、结业,在办理停业手续、清理债务后,其资产可转让,资金可汇出。客商可以自行到深圳特区外汇调剂中心调剂外汇余缺。该中心于1986年12月成立,实行“放开调剂价格”的交易办法。

(4) 出入境管理优惠方面 客商到深圳经济特区访问、考察、旅游、洽谈业务或投资设厂,出入境手续十分简便。罗湖、文锦渡、皇岗、蛇口、沙头角等口岸都设有“专用通道”,方便客商往返香港、澳门。同时允许香港私人小汽车进出特区。此外,特区还尽量简化出入境手续,增辟出入境口岸,缩短海关出入境关闸时间,以方便客商。凡来深圳经济特区投资设厂、兴办各种事业,以及购有住宅或经常出入境的客商,可办理往返多次有效的出入境签证,口岸查验机关优先放行,尽量提供方便。凡与中国有外交关系的外国旅游、探亲者,如来深圳,可直接在罗湖口岸办理停留5天的签证。如从深圳前往内地开放地区,可直接在特区办理延期手续。

(5) 银行信贷优惠方面 为增强深圳经济特区自我发展的能力,国家允许特区银行吸取存款用作贷款,银行信贷资金上级不调整,各银行存款全部由深圳留用,并给各银行增加借差额度,允许深圳银行向国内外银行拆借资金。在信贷计划上,深圳特区单列,由中国人民银行单独审批,切块下达,深圳分行负责安排使用。中国人民银行每年适当增加固定资产投资贷款、外汇贷款、投资指标等。在特区还可以设立外资金融机构,允许多家银行经营证券交易,同时发行股票,开放金融市场。对外资银行在深圳特区开展的一些金融活动,市政府还制订了相应的优惠措施。

(6) 劳动用工优惠方面 外商投资企业的劳动用工,手续简便,费用低廉。在深圳经济特区根据劳动计划招收、聘请、调进和雇请职工,其工资一般每人每月为500~1000港元,平均为800港元左右,只相当于香港工人的30%~40%。企业劳务费一般只占工业企业产品成本的10%左右。企业所支出的劳务费中,75%作为职工工资直接支付给职工,5%留给企业用于补贴职工福利费,20%上交给劳动保险公司,作为社会劳动保险和用于国家对职工的各项补贴。

除上述各项优惠政策措施外,深圳经济特区还拥有对“内联”生产性企业的各种优惠、出口产品许可证方面的优惠、财政包干方面的优惠、利用外资的优惠等等。我国经济特区的优惠政策比许多国家(地区)都优越。例如,在投资比例方面,我国规定合资经营外商投资比例不低于25%,而台湾、南朝鲜等却控制外商投资比例的上限。在管理权限上,中国鼓励外商承包经营合资企业,而国外对外商控制企业作了较严格的规定,泰国对一些符合贸易注册总署规定条件的产业,才允许对方控制企业。从特区与亚洲国家(地区)优惠政策比较,可以看出,外国投资者来中国投资,享受的优惠待遇是广泛的,是受法律保护的,是有利可图的,赚了钱是能够拿走的。国内外客商普遍认为,在深圳投资的风险最小,成功的希望最大。

2. 特区的自主权

特区由于担负着我国改革开放的“排头兵”作用,决定了特区在经济活动、经济管理、经济

体制改革的各个方面都要“特”,要有较大的经济自主权,包括引进项目审批权、人员因公出国出港审批权、外贸出口权、外汇管理权和其他经济管理权限等。

(1)项目审批权 深圳举办特区以后,投资的客商纷至沓来。为了简化办事程序,提高办事效率,上级有关部门规定,凡投资规模在一亿元以下的项目,轻工业 3000 万元以下、重工业 5000 万元以下的项目,不需国家计划综合平衡的,可由深圳经济特区自行安排。这样就减少了审批环节,缩短了审批时间。

(2)出港出国人员审批权 凡特区内需要出港出国公干的人员,由特区政府直接审批,需要经常往来香港、澳门的,发给《往来港澳通行证》,注明“多次往返有效”。这样就简化了审批手续,提高了办事效率。

(3)企业管理自主权 深圳经济特区的经济是以市场调节为主的,为适应这一需要,深圳特区的企业特别是外商投资企业在经营管理上都拥有较大的自主权。产、供、销、人、财、物都基本不下达计划指标,由企业自行调节和平衡。在生产经营决策方面,企业在规定的经营范围内可以自行安排生产。企业可以根据生产经营的需要,聘用或辞退职工。三资企业有权根据需要设置管理机构,任免或撤换中层干部。企业有权在批准的合同范围内,确定工资标准和工资形式,自行确定采用计件、计时、计日或计月等工资制度;有权安排企业生产发展基金、奖励基金、职工福利基金;有权引进先进技术设备,进行技术改造等。企业有了以上自主权,就具有较强的自我发展能力和自我改造能力,以及在国际市场的竞争力。

(4)计划单列,具有省级经济管理权以及立法权 深圳经济特区毗邻香港,在实行对外开放,发展外向型经济中占有重要的地位。为了进一步搞好市场经济,加快建设步伐,实现沿海经济发展战略,1988 年 10 月 3 日,国务院批准深圳市在国家计划中实行单列(包括财政计划),并赋予相当省一级的经济管理权限。1989 年 3 月 17 日,国务院建议,授权深圳市人民代表大会及其常务委员会根据情况和实际需要,遵循宪法、法律和行政法规的基本原则,制定深圳经济特区的法规发布实施,并报全国人民代表大会常务委员会、国务院以及广东省人民代表大会常务委员会备案;授权深圳市人民政府行使相应的行政权,即制定深圳经济特区规章,组织实施。1992 年 7 月 1 日,第七届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过了关于授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定,决定授权深圳市人民代表大会及其常务委员会根据具体情况和实际需要,遵守宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则制定法规;授权深圳市人民政府制定规章。

(5)改革试验权 为了充分发挥深圳这个改革开放的“试验场”的作用,中央一再指出“经济特区可以有更大的灵活性”,特区可以跳出国内现行体制,在政治体制和经济管理体制上不断进行大胆的探索和改革。20 年来,先后实行了政企分开、减少经济管理层次、放开物价、实行市场调节、基建招投标、干部招聘、用工合同制、结构工资制、住宅商品化、土地有偿转让、股份制改造和股票上市、试办保税工业区和保税生产资料市场、现代企业制度等改革,这些改革试验都是首先在特区实行的,其中有的已经推广到内地。

深圳经济特区还享有批准特区企业经营自产产品的进出口权,以及在境外建立贸易机构,设立国际推销网的自主权等。

此外,深圳经济特区从成立之日起就不断地吸纳和培养各种类型特区建设人才。深圳是国内率先开展人才交流,开放人才市场的试点城市,特区政府从人事制度政策、干部招聘、人才

使用、工资待遇等方面千方百计为人才开绿灯,搭彩桥。采取有效措施,从国内乃至国外吸收、招揽特区建设急需的各类一流人才,并建立完善各种人才培养交流机制,为特区建设不断补充新鲜血液。

深圳经济特区的一系列优惠政策、经济自主权和优秀的人才资源贮备,给广大企业注入了巨大的活力,从而促进了特区经济的高速发展,走出了一条利用特区外和境外资金、技术、人才以及管理经验进行建设并取得较高经济发展速度的新路子,并为道路等城市基础设施建设提供了坚实的物质基础和良好的社会环境。

第二节 香港道路及铁路发展的环境

一、十分优越的自然地理位置

(一)地理状况

香港地处南海之滨,广东珠江口东侧,北接深圳,东、西、南三面环海。香港在地球上的准确位置,是介乎北纬 $22^{\circ}9'$ 至 $22^{\circ}37'$ 、东经 $113^{\circ}52'$ 至 $114^{\circ}30'$ 之间。香港地处亚热带,在北回归线以南,与该线相距不足 160km。其全境包括香港岛、九龙、新界(含离岛)三大部分,陆地总面积为 1094km^2 ,总人口 630 多万,是世界上人口密度最高的地区之一。

(二)自然地理环境特点

香港自然地理环境主要有如下特点。

(1)地理位置十分优越 这里为海洋所环抱,凭藉着位居亚太地区的要冲及有利于各国经济贸易往来的优势,历来成为沟通日本、东南亚、大洋洲及西太平洋沿岸各国的重要商埠,也成为祖国内地对外经济贸易往来的门户。

首先,香港与祖国大陆紧密相连,广阔的祖国腹地是保证其经济发展的重要因素;其次,香港在地理区位上,还拥有地理港口优势。位于九龙半岛与香港岛之间的维多利亚湾,与美国旧金山、巴西里约热内卢并称为世界 3 个最优良的天然深水不冻港,也是世界主要国际贸易港口之一。该港地处亚洲太平洋要冲,是远东贸易运输的枢纽;第三,香港位置的优越性还表现在边境效应上。自从近代西方资本主义的兴起,市场经济发展要求贸易自由和对外开放后,香港在客观上起着扩大开放、加强交流的作用,所以很快就发展成为中国的转口贸易港,而且还起着资本安全港的作用,吸引大量资本流入,并成为中国大陆与海外侨胞、西方各界人士交往的特殊桥梁。

(2)山峦起伏,海岸绵长 香港境内,山峦起伏,地形以山地丘陵为主,山岭和丘陵的面积约占香港陆地面积的 $3/4$,平地窄少,全港海拔在 50m 以下的土地只有 191km^2 ,占土地总面积 17.8%,其余大都是陡峭的山丘。这种山多平地少的地形特点,导致了城市只能在空间有限的地区发展。在九龙和新界的地势,基本上是呈中高围低的特点,以海拔 957m 的大雾山为顶点,构成东北——西南向华夏式山脉向各方伸展,直延伸至海面。由于受丘陵性特征的影响,

使分散的袋形盆地和条带状低地变得很不明显,分水岭由一系列北东——南西走向的山脊构成,向西南一直延伸至大屿山(该岛最高为凤凰山,海拔 934m),地势陡峻,山脉直逼海岸。而向新界西部延伸的山脊,其山势高度逐渐降低。

在维多利亚港南面的香港岛,是一个陡峭的岩岛,以东西走向的丘陵为主,这一系列丘陵,西起扯旗山(552m),东至拍架山(531m),构成了港岛地形的骨架。海拔多在 300~400m。由于全岛地势呈自北向南倾斜的状态,在北面的维多利亚港沿岸有一条呈带状的狭长低平地。西营盘、上环、中环、湾仔和北角等与海岸平行的几条最繁华的大马路都是移山填海修建的,其余是依等高线建筑,蜿蜒于绿树丛中,景色幽美。快活谷、扫杆埔是岛中仅有的旷地,已辟为赛马场和足球场。港岛南部地势较低,但平原谷地很少。

(3)气候温暖,四季分明 香港所处纬度较低,濒临海洋,属亚热带季风气候区,具有夏无酷热、冬无严寒的特点,故有“远东避寒胜地”之称。由于地处亚洲大陆东南部沿海,深受季风控制,香港季节变换不显著。有人这样概括香港的四季:春温多雾,夏热多雨,秋日晴和,冬微干冷。

香港的春季很短,只有 3 月至 4 月不足两个月的时间,是个过渡性季节。在这期间天气变幻不定,常常是阴云密布,细雨霏霏,十分潮湿,衣物食品极易霉烂。春天还经常出现大雾,影响海上航行和港口货物装卸。

夏天属热带气候,天气炎热潮湿,平均气温在 27℃~29℃。6~9 月,下午最高可达到 38℃ 以上,间有骤雨或暴雨。7~9 月,热带气旋袭击香港时,气候更加酷热。由于热带气旋所引致的恶劣天气,常常会影响香港 1~3 天的时间,往往造成山洪暴发,山崩屋塌,交通受阻,人民生命财产遭受损失。

秋季是香港最令人舒适的黄金季节,除偶尔有热带气旋或冷空气吹袭外,一般都是阳光高照,天气爽朗,人们往往选择这个时候外出旅游或远足。

香港冬天的气温一般在 15℃~18℃ 之间,较冷时也在 10℃ 左右。有时受亚洲大陆反气旋的影响,最低气温可下降到 0℃ 左右,但这种天气最多也不过持续数天而已。

香港的降雨量比较充沛,全年平均降雨量为 2246.4mm,5~9 月份雨量约占全年的 80%,6、7 月份最多,12 月份是最干燥的月份。

热带气旋,强烈的冬季季候风,以及经常在 4~6 月份发生并连带有狂风的雷暴,是最影响香港的恶劣天气。而且龙卷风、冰雹也会偶然出现。特别是台风挟带暴雨常引起山洪倾泻,冲倒房屋,堵塞交通。

综上所述,香港的自然地理环境既有有利于道路发展的地方,也有不利的因素。香港地理位置优越,有终年不冻不淤的天然避风海湾——维多利亚港,利于香港发展对外贸易和对外交流。香港的陆地面积较少,利于道路交通的总体规划建设与管理,这些可以说是有利因素。但另一方面,香港山多平地少的特点,造成香港道路建设与城市发展空间极为有限,使香港道路特别是 80 年代及其以前的道路比较狭窄、弯曲、坡陡,也迫使香港人不得不向天争居,向海要地。100 多年来,香港大大小小的移山填海工程一直没有间断,截至目前,其新造土地 60 多 km²。今天香港岛北部的干诺道、皇后道等多条主要大道,就是在填海所造的土地上修建的。同时,香港地狭人稠,高楼大厦林立以及山多、岛屿多、平地少、海岸线长而曲折等特点,也使香港道路在开发建设上平添了许多困难。香港的地质、气候也有不利于道路开发建设的因素,如

香港地质以火山岩为主,易于风化;香港降雨量较多,容易造成山洪爆发,山崩滑坡等,不利于道路正常运作;特别是6~8月份,强烈的飓风、台风等对道路交通的破坏性更大。

二、自由的经济制度和特殊的政治制度

虽然香港自然地理环境并不十分利于道路的建设与发展,但其政策制度却促进了道路的建设与发展。

(一)香港的建制沿革

从秦代到清代的2000多年间,香港地区行政归属经过多次演变。公元前214年,秦始皇攻灭岭南后,首次在岭南设立南海、桂林、象郡三个郡,其中的南海郡地跨粤东、粤中及粤北大部,下辖番禺等四县,香港隶属番禺县。南海郡和番禺县的治所都在番禺城(今广州市)。到东晋初年,香港隶属番禺县不变。公元331年(东晋成帝咸和六年),从广州南海郡中划出东官郡,下辖宝安等六个县,香港隶属宝安县。公元757年(唐肃宗至德二年),又在岭南道广州都督府下设立东莞县,香港遂隶属东莞县。公元1573年(明神宗万历元年),从东莞县又划出一个新县——新安县,香港改属新安县。

1840年,英国以清政府查禁鸦片为藉口,发动第一次鸦片战争。1841年1月26日,英军强行占领香港岛。1842年8月29日,英国强迫清政府签订了丧权辱国的《南京条约》,该条约规定,中国割让香港岛给英国。

1856年,英国纠合法国,发动第二次“鸦片战争”。1860年,英法联军攻入北京。同年10月24日,英国强迫清政府签订《北京条约》,割占了九龙。中日“甲午战争”后,英国又乘机逼使清政府于1898年6月9日签订了《展拓香港界址专条》,强行租“新界”,为期99年。香港地区遂全部归英国人管辖,成为英国在远东地区的一个殖民地。

1982年9月,英国首相撒切尔夫人应邀前来我国访问,开始了两国政府关于香港问题的外交会谈。1984年12月19日,中英两国政府签署了关于香港问题的联合声明。1985年5月27日,两国政府在北京交换了批准书,联合声明正式生效。

1997年7月1日,中国对香港恢复行使主权,并根据《中华人民共和国宪法》第三十一条的规定,设立香港特别行政区。特别行政区直辖于我国中央人民政府,除外交和国防事务属中央人民政府管理外,香港特别行政区享有高度的自治权,包括行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。现行的法律基本不变,香港特别行政区政府由当地人组成,实行港人治港。香港特别行政区成立后,香港现行的社会制度、经济制度及生活方式,保持长期不变。香港特别行政区保持自由港和独立关税地区的地位,保持国际金融中心的地位。香港特别行政区成立二年多来的实践表明,香港社会稳定,经济繁荣,香港的明天会更好。

(二)香港的政治体制

从“鸦片战争”到1997年7月1日前的香港是英帝国数十个殖民地中的一个。从1843年起,英国在香港建立了直辖殖民地模式的政治制度,其社会性质属资本主义社会。

英国在香港建立的直辖殖民地模式的政制架构是以总督(港督)为政府首长,政府设立行

政局、立法局两大主要咨询机构,形成一个以总督(港督)为核心的政制框架。其主要特点如下:

(1)**权力高度集中于港督** 总督是英国女王对香港统治权的象征,具有指导香港政务的最高权力,其名义上又是香港三军总司令。总督作为香港政府的首脑,负责主持行政局会议,提名行政局与立法局非官方议员,提名按察司及各部门首长,并交英国外交及联邦事务部任命,直接或间接委任高级公务员;同时还充任立法局主席,凡立法局通过的法案,须经总督同意才能成为法律,政府所有政策的制定,都须得到总督或通过行政局以总督的名义批准。

(2)**有一套咨询机构来辅助决策** 由上到下,由纵到横,多层次、多渠道,行政局、立法局、市政局、区议会,400多个附属于行政机关的咨询机构,成为一个网络,为港府决策起到了多种辅助作用。这些机构按服务对象大体上可分为四类:一是向总督提供意见的咨询组织,如行政局和立法局;二是向部门首长提供意见的咨询组织,如保护稀有动植物咨询委员会;三是向政府提供意见的咨询组织,如交通咨询委员会;四是负责执行某项事务的委员会,如华人庙宇委员会。从法律地位可以分为法定的咨询组织和非法定咨询组织两大类,两者的区别在于所作决定是否具有法律效力。这些咨询机构都独立于行政系统之外,直属总督领导,业务上与政府各部门联系,为政府部门提供顾问服务和咨询服务,成为香港政府与民间沟通的重要渠道,在香港政府的权力运作中发挥了不可忽视的作用:一是沟通了政府与民间的关系,广泛的社会咨询增加了香港政府决策的民主基础,有助于决策的民主化;二是由于咨询机构里有大量专业人士,有助于决策的科学化;三是政策的咨询过程同时也是政策宣传和解释的过程,有助于缓解矛盾,减少政策推行中的阻力;四是通过这样一个咨询制度,让一部分社会精英有机会参与公共事务,一定程度上弥补了香港民主的不足。

庞大的、遍及政府各部门的咨询网络,与香港政府的殖民地的独裁体制相结合,成为香港政治体制的重要特点。在香港曾先后任职财政司和布政司的夏鼎基说:“在本质上,香港的模式是通过咨询和协商一致来治理的。”

(3)**独具特色的半官方机构** 香港的半官方机构是指由政府支持的、非牟利的服务性机构。政府的支持包括直接投资和政策扶持两种。香港的半官方机构一方面有政府的支持,带有清晰的官方色彩;另一方面半官方机构通常由非官方人士出任负责人,而且,它们都直接面向社会,面向企业,按商业原则运作,为企业提供各种有偿的服务和支援,所收费用是其主要经费来源,因而又有私营商业机构的特点。这两重性构成了香港独具特色的半官方机构模式。半官方机构从香港的商业环境出发,经常组织专业性的调查研究,向政府有关部门提供政策性建议。香港的半官方机构虽然没有行政管理的职能,但承担了部分政府的责任。通过半官方机构的运作,香港政府以较低的成本,发挥了较大的作用。此外,香港政府甚至还把一些管理经济的职责交由民间商会执行。例如,香港工业总会、中华厂商联合会、香港总商会、中华总商会均获香港政府授权签发产地来源证。

半官方机构的设立和运作,以及对民间商会的授权,都是把传统意义上的一些政府的责任从行政系统中分离出来,按商业的原则运作,这在客观上起到两方面作用:一是有助于弱化政府的职能,控制行政部门的膨胀,保持一个精简的公务员队伍;二是可以有效地减少产生官僚主义的机会。

(4)**强有力的监督体系** 权力需要制衡,没有制衡的权力容易产生腐败,特别是对于像香

港这样一个高度集权的殖民地政府来说更是如此。经过 100 多年的探索,香港政府逐渐形成了一个从上到下较为完整的监督体系,其中包括对总督的制约,对政府运作的监督,对公务员的监督以及法律监督、舆论监督等。一切以法律为准绳,依法管理是香港政府在经济管理中的最重要特点。

香港的法律体系较为完备,涉及刑事、民事、商事(经济)、行政、司法、社会管理等各个领域。香港并无经济法之说,但是,客观上存在大量调整经济关系的法规。在香港的成文法中,约有 40% 以上是与经济活动有关的。香港政府在经济活动中的重要作用之一,是提供和维持一个有利于市场经济活动的法制体系,这个体系的有效运作,促进了香港经济的发展。

香港的司法制度按照普通法的基本原则运作,完全独立,不受制于政府部门和立法机关。总督虽然有立法权,但是,法律一经制定,总督也必须在法律的监管下行事。

香港政府及其工作人员的权力都来自明文规定的法律,法律面前人人平等,任何人如果认为政府行为不当,有违法律精神,都可以诉诸法院,由法院作出裁决。

法治的基本要求有三:一是有一个较为完善的法律体系;二是司法独立;三是法律面前人人平等。以这些标准来衡量,可以说,香港是一个高度法治的社会。法治保障了市场机制的正常运转,为公平竞争提供了一个良好的社会环境,极大地促进了香港经济的发展。

在香港的整个监督体系中,特别值得一提的是舆论监督。由于香港几乎没有新闻管制,各种新闻媒体可以自由发挥,无论是客观的报导,还是无中生有的造谣,都有一定的市场,这就使香港政府从总督到部门负责人,乃至一般的公务员都处于舆论的监督之下。

1997 年 7 月 1 日,中国对香港恢复行使主权,香港成立特别行政区,成为直辖于中华人民共和国中央人民政府的一个享有高度自治权的地方政府,成为最先实行“一个国家,两种制度”的特别行政区。香港特区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。但香港的社会性质仍是资本主义社会。

香港特别行政区基本法用法律形式所确立的香港政治体制的模式是:“司法独立,行政机关和立法机关既互相制衡,又互相配合。”这种政治模式实质上是“一国两制”下的适合于香港特别行政区的地方政权形式,又不同于只讲制衡的“三权分立”的政体。对香港特别行政区来说,制衡与配合,缺少任何一方都是不适当的。行政机关与立法机关之间不是领导与被领导的关系,而是互相制衡、互相配合的关系。

(三)香港的自由经济制度

在经济体制方面,香港实行的是市场经济,并且这种市场经济还独具特色,它不仅不同于社会主义国家实行的社会主义市场经济,而且也不同于西方发达国家的资本主义市场经济。“二次大战”后,随着现代生产力的发展和经济生活的日益复杂,欧美各国所实行的均是国家干预下的市场经济,凯恩斯主义成为他们制定政策的指导思想。然而在香港,自由市场经济却坚守着阵地,亚当·斯密的自由放任主义在这里仍然闪烁着异彩。

香港政府一直没有改变开埠之时所奉行的经济思想,即 19 世纪所流行的经济自由放任主义。尽管后来逐渐演变为以适度积极的干预主义为特征,即“积极不干预主义”,但其经济理论的基础并没有改变。以这一思想理论基础而建立起来的市场经济,尽管与西方发达国家的市场经济的本质是一致的,但在运行方式上却有很大区别。所以,适度积极干预主义既是香港社