

推进粤港澳大湾区建设的法律困境与进路*

朱国斌

(香港城市大学法律学院, 香港 999077)

[摘要] 粤港澳大湾区建设推进区域合作与发展过程中, 由于粤港澳三地制度、法系、规则和观念的不同, 不可避免地遭遇法律冲突与法制困境。目前, 推进粤港澳大湾区建设主要以行政协作为主要形式, 多以政策性文件作为实施基础和依托, 缺乏高位阶法律保障, 并未形成具有体系的跨域法律框架。粤港澳三地的制度性差异与冲突在多元主体复杂交汇时表现得尤为明显。这进一步加剧了法律规则之间的冲突, 制约着经济合作走向纵深以及法治体系的衔接与融合。本文集中讨论大湾区建设的法律困境与进路, 认为只有通过加强中央在协调三地关系和促进合作方面的主导作用, 打通三地法律和政策壁垒, 有目的地完善法律框架和规则体系, 才能补齐现有合作短板, 突破法制壁垒与困境。在机制创新方面, 建议设立中央主导的常设行政机关, 建立长期立法协作机制, 创设新的法律冲突机制, 促进法律服务业合作深度融合。在制度创新方面, 可实施“软硬法兼施”治理模式, 正式授权三地立法, 灵活适用以法制为基础的制度衔接方式, 建立法律冲突法规范体系。未来应将建设“法治湾区”作为大湾区建设的长远目标, 着力提升大湾区整体法治水平, 推进大湾区建设迈向新的高度。

[关键词] 粤港澳大湾区 “一国两制” 法律冲突 制度创新

[中图分类号] D927 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)03-0035-10

一、引论

粤港澳大湾区建设是我国在新形势下提出的重大发展战略, 是扎实推进“一国两制”深入发展的新实践, 也是实现国家治理现代化的重要支撑, 旨在推动粤港澳三地之间的经济互补和协同发展, 促进区域一体化建设。从现阶段来说, 粤港澳大湾区的建设远未达到预期的整

合联动的实际发展效果。这不能简单地归咎于某个地方或政府, 因为这一建设工程本身就具有复杂性和先天难度。粤港澳大湾区处在“一国、两制、三法域”这种复杂的政治与法律环境之下, 广东实施社会主义制度, 香港、澳门保持原有的资本主义制度长期不变, 三地法律体系独立并各具特色。根据《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》, 香港特别行

收稿日期: 2023-12-07; 修回日期: 2024-02-20

*基金项目: 香港城市大学“香港基本法实施研究: 中国与比较宪法视角”研究计划 (Research Project on the Implementation of the Hong Kong Basic Law: Chinese and Comparative Constitutional Law Perspectives; 9220093)

作者简介: 朱国斌, 法学博士, 教授, 博士研究生导师, 香港特区政府律政司大湾区专责小组成员, 中国法学会香港基本法澳门基本法研究会常务理事, 中国法学会宪法学研究会理事。本文参考了作者已出版报刊文章的学术片论, 特此说明。感谢研究助理林咏茵女士在本文起草与修改过程中提供的有益协助; 感谢广东省社会科学院刘程博士协助收集的地方立法信息; 感谢广东外语外贸大学章小杉博士的修改意见。最后, 感谢一位香港企业家的研究资助。

政区和澳门特别行政区享有高度自治,享有立法权、行政管理权、独立的司法权和终审权,并在行政管理、民商事、刑事司法等一整套法律制度上自成体系。香港与澳门及广东九市除了在制度、法律体系和法治化水准存在差异以外,不同城市之间的行政管理与行政权力划分等方面同样存在冲突与实践问题,不可避免地造成了法律冲突和各自为政的困境。

大湾区合作面临重重挑战,其成功与否既取决于中央的政治决断和地方政府的支持,更关键在于三地法律和规则的协调衔接与实际配合。面对“一国、两制、三法域”的特点,如何进一步促进三地法律合作,完善制度规范并推行制度变革,并使其能顺利落地,仍需在理论研究和实践探索中不懈努力。^{[1](P1-ii)}综观目前粤港澳大湾区研究现状,我认为目前存在以下不足:一是研究过于宏观抽象,着重解读和论证中央政策,缺乏实证研究和比较研究;二是研究缺乏应用价值,未能提供切实可行的政策和立法方案,缺少实践基础;三是研究态度过于高估了政策的顺利推行,未能充分考虑实施过程中必然存在的问题和局限;四是政府相关部门及机构缺乏系统研究,尤其是香港特区。有鉴于此,本文旨在对粤港澳大湾区建设的立法现状以及存在的法律困境展开集中分析,提出相应对策建议,为大湾区建设提供理论参考。

二、粤港澳大湾区建设相关的立法现状分析

(一) 立法现状

1. 中央规划“整体推进、集中突破”

国家层面中央政府以规划、协议、意见、通知等形式为大湾区建设设定整体框架规划、提供政策性指引和制度安排。^[2]2017年7月1日,国家发展改革委与粤港澳三地政府共同签署了《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》(以下简称《框架协议》)。2019年2月18日,中共中央、国务院印发了《粤港澳大湾区发展规

划纲要》(以下简称《规划纲要》)。这两个基础性文件代表了中央顶层设计和长远期望,也体现了中央坚定的政治决断与政治意愿。而后,中共中央、国务院分别于2021年9月5日、6日发布了《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(以下简称《横琴方案》)和《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》(以下简称《前海方案》)。2022年6月24日,国务院公布了《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》(以下简称《南沙方案》)。2023年8月,国务院发布了《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》(以下简称《河套规划》)。

由此可见,中央政府采取了“整体推进、集中突破”的策略部署,以《框架协议》和《规划纲要》为代表,通过四个方案突破重点,为支撑和推动大湾区的全面发展和法制融合奠定了基础。作为先行先试的合作平台,横琴、前海、南沙和河套四大合作平台均被赋予构建连接和整合不同规则与制度的任务,以便通过局部试点,探讨在不同法律体系和领域内如何实施跨境法律规则合作,为实现大湾区法律制度协同服务从而成就法治大湾区共同体而作出积极探索。其中,《河套规划》不但为深港两地多年的合作交流注入了新动力,以促进两地合作迈向全面、深度的协同发展,更为在河套区内实现两地规则与制度衔接提供了良好契机,将推动两地共同探索在科技管理、科研数据、营商环境、公共服务、管理体制等方面的规则衔接,逐步形成接轨国际的制度体系。^[3]

2. 地方立法“先易后难、以我为主”

根据作者不完全统计,从2017年7月1日《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》签订之日起至2023年2月期间,粤港澳大湾区地方层面制定的法律法规和规范性文件共有582个。其中,广东省九个城市共在大湾区建设方面制定了地方性法规22件(包括省级法规7件,设区的市法规4件,经济特区法规11件),制定规章以下规范性文件(俗称“红头文件”)558件(包括省级政府及其职能部门160件,市级政

府及其职能部门398件);澳门制定行政法规2件(1件已废止),香港0件。与大湾区建设相关的立法与规章制定之成果与特点如下:

其一,从立法内容来看,调整范围十分广泛,覆盖科技创新、就业创业、人才招聘、治理体制、职业资格互认、社会保障互联、税收优惠、金融支持、争议解决等方面。例如:1)治理体制构建方面。广东省人大常委会先后制定《广东省人民代表大会常务委员会关于横琴粤澳深度合作区有关管理体制的决定》《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》,创造性设立了由广东、澳门两地政府联合组建的横琴合作区管理机构。2)职业资格互认方面。广东省司法厅根据全国人大常委会决定和国务院暂行办法,制定了《关于香港法律执业者和澳门执业律师在粤港澳大湾区内地九市执业管理试行办法》;广东省住建厅根据国家住建部的安排,制定了《广东省住房和城乡建设厅关于香港工程建设咨询企业和专业人士在粤港澳大湾区内地城市开业执业试点管理暂行办法》;珠海市人大常委会行使经济特区立法权,制定了《珠海经济特区港澳旅游从业人员在横琴新区执业规定》《珠海经济特区横琴新区港澳建筑及相关工程咨询企业资质和专业人士执业资格认可规定》。3)社会保障互联方面。广东省各市根据人社部《香港澳门台湾居民在内地参加社会保险暂行办法》制定一系列办法,将居住于内地的港澳居民纳入基本养老保险和医疗保险范畴;澳门行政长官制定《居住于内地的澳门特别行政区居民医疗保险津贴计画》,规定居住于内地特定区域的澳门居民仍可享受澳门医保,范围从横琴分两次扩大到整个大湾区。4)争议解决方面。粤港澳三地优先注重发展调解、仲裁等非诉机制。粤港澳三地法律部门联席会议通过了《粤港澳大湾区调解员资格资历评审标准》《粤港澳大湾区调解员专业操守最佳准则》《粤港澳大

湾区跨境争议调解示范规则》,“推动三地调解规则衔接、调解员资格互认、标准对接。”^[4]深圳市人大常委会制定《深圳国际仲裁院条例》,珠海市人大常委会制定《珠海国际仲裁院条例》,规定“来自香港特别行政区、澳门特别行政区以及其他境外的人士不少于理事总人数的三分之一。”^[5]5)招录港澳人才方面。广东省制定《广东省人力资源和社会保障厅粤港澳大湾区(内地)事业单位公开招聘港澳居民管理办法》,规定港澳居民“不受岗位条件中关于基层工作经历和水准评价类职业资格要求的限制。”^[6]6)税收优惠方面。广东省和九市税务部门根据《财政部、税务总局关于粤港澳大湾区个人所得税优惠政策的通知》制定实施办法,在大湾区工作的港澳高端人才应征的个人所得税不超过15%。^[3]

其二,从立法导向与政策导向来看,均遵循中央部署。一旦涉及职业资格、税收减免等领域的重大问题,一般以国务院出台的政策或工作安排作为上位依据,并不越权擅自创制。中央从全局和战略高度谋划和部署大湾区建设的发展定位与方向,地方自觉跟进,自上而下形成合力,构建统一而有序的发展环境。此外,中央通过协调各地利益和优势,能实现资源的优化配置,达到协同互补,发挥好大湾区在国家新发展格局中的战略支点作用。

(二)立法不足

全面观察分析上述法律与行政文件文本与实施情况,不难发现一些立法不足。

其一,以行政协作为主要形式,鲜少涉及立法机关。涉大湾区的文件主要以“地方规范性文件”和“地方政府工作文件”的形式发布,规章以下规范性文件的数量和内容明显超出法规和规章。如有学者指出,关于粤港澳合作的全国性和广东省文件多为行政规范性文件,缺乏法律规范应有的基本内容,不具强制执行力。^[5]

其二,立法条文政策化,而政策内容包含

①参见《深圳国际仲裁院条例》第9条;《珠海国际仲裁院条例》第8条。

②参见《广东省人力资源和社会保障厅粤港澳大湾区(内地)事业单位公开招聘港澳居民管理办法》第7条。

③参见《财政部、税务总局关于粤港澳大湾区个人所得税优惠政策的通知》第1条。

规范。法律和政策界限模糊不清,或者说二者部分内容倒置。法规一般只作原则性、指导性规定,而实质内容则交由规范性文件制定。

其三,香港和澳门对大湾区的建设存在立法滞后。广东省九个城市在大湾区建设各方面已制定一系列地方性法规、规章与规范性文件等。但是,香港和澳门对大湾区的整体实施和各领域具体实践缺乏相应制度保障和法律支持。

其四,内地居民和港澳居民待遇不对等。目前出台的各种立法和政策均单向有利于港澳居民在大湾区生活、工作,而大湾区居民在港澳的生活和工作则缺乏对应保障。也就是说,香港和澳门没有制定出对等的应对政策策略和办法。

三、粤港澳大湾区建设的法制困境

粤港澳大湾区横跨不同法域、不同法系、不同政治和社会制度,对标全球大湾区的法治现状可谓前所未见。“自中央公布‘推进大湾区建设’政策导向和《规划纲要》以来,坊间对此项国家级建设发展工程乐观者居多,几乎一致认为只要有中央出政策和广东地方加以政策配合就万事大吉了。”^{[1](P3)}然而,相关法律规范以及纠纷解决机制滞后于发展需求,粤港澳三地政府在实际合作过程中面临着类型复杂多样的法律冲突与困境,制约着大湾区建设的顺利推进。

首先,现行法律框架并未清晰规定地方政府缔结跨行政区域合作协定的许可权、程序等内容,也尚未对港澳政府与内地各级政府之间缔结区际合作协定的许可权提供明确的法律依据。^[6]目前,大湾区建设的规范主要由广东省九个城市的规定性法律文件组成。其法律位阶很低,大湾区区域合作赖以确立的法律依据不明确,未能提供法律层面的保障和制约力,各方政府是否履行取决于自觉遵守,不利于区域合作的有效落实。其次,大湾区建设涉及领域和范围广泛,包括不同城市和地区,需要协调和管理的部门和主体较多,层级构成复杂。现行法律

框架缺乏完善的冲突解决和矛盾协调机制,难以推动相关合作取得实质进展。大湾区跨越不同级别的行政体系和管理体制增加了共建和管理的难度。若无较高层面的行政和立法手段对其进行统一规范,将产生三地各行其是、难以协调的困局,造成规则不统一、相互冲突或重叠的局面,不利于大湾区建设的长期发展。

客观而言,粤港澳大湾区建设面临的法律冲突与困境,主要是由“一湾区、两制度、三法域”的局面造成的。粤港澳三地采用不同的法律制度与体系,在法律渊源、法律结构、立法技术、立法程序、诉讼程序、执法模式、法治传统、法治化程度、司法理念等方面存在显著差异。在法律适用和实施方面,由于港澳特区具有相对独立的法域地位,国内绝大多数的法律规范不适用于港澳特区,而广东省则实行全国性法律。同时,三地分别隶属于不同的单独关税区;港澳地区享有非政治性领域的部分国际条约缔约权,国家签订的国际条约需依据港澳实际情况决定是否适用。^[6]由于适用的法律和条约的不同,三地在合作过程中不可避免地产生了法律冲突,如管辖权冲突和执行不统一等。^[7]另一方面,粤港澳地区之间缺乏执行落实和纠纷解决机制,且仅限于行政系统,缺乏立法和司法方面的合作互助。^[8]从权力角度看,各地立法和司法权限不一是实现制度与规则衔接的壁垒。粤港澳地区存在立法主体多元和立法权限不同的特点。港澳地区享受独立的立法权,而广东省作为省级行政区域,仅能在国家授权与授予的范围内制定地方性法规和规章条例。大湾区涉及到特别行政区立法权、广东省立法权、经济特区立法权和设区的市立法权,导致各地区在立法层面上存在横向冲突,各地合作制定法律也会存在很大的障碍。在司法方面,港澳地区与内地之间在司法互信、发展水平、裁判标准等方面存在不少差异,也缺乏有效的司法协助机制以及有效处理法律冲突的司法机关。除此之外,三地在商业惯例、产业优势、经济基础、发展目标、利益诉求、文化背

景、社会文化等方面存在诸多差异,让跨境的区域经济合作面临着诸多阻碍。邹平学教授指出由于港澳特区实行不同于内地的社会治理制度,导致观念上存在较大差异,香港部分年轻人甚至对融合发展采取漠视或敌对态度。他续指,各地同时存在竞争关系,部分地区可能为了保护优势地位而排斥某些领域的合作。^[8]“各个地区在各个领域发展进度不一,不同地区基于各自的经济发展水准在行政立法上存在不一致”^[9],在实现协作融合的过程中产生了许多难题,例如如何配置公共服务和资源以及利益冲突等。这些问题均为大湾区实现法治合作、规则衔接和协同发展带来了困难。

四、突破粤港澳大湾区建设法制困境的机制创新

由于“一国、两制、三法域”的特征,粤港澳三地在缺乏统领三方的法律规范及公权力机构的情况下产生了不容忽视的法律冲突,也导致了大湾区整体的法制困境,直接影响了大湾区建设的进程。加快构建与大湾区建设相适应的法律制度体系和治理模式是当前大湾区法治建设需要着重方向。要顺利推进大湾区建设必须解决当前粤港澳合作面临的法律方面的制约、障碍和难题,在保留三地法律制度多元化优势的基础上,打破对大湾区融合发展造成障碍的制度与规则。大湾区的深度融合和规则衔接必须充分保障“一国两制”中“两制”的价值和意义,在承认差异的前提下,三地共好之心与协作共赢之愿将成为克服有形的制度和规则边界的重要基石。^[10]除了共同的合作意愿,打破常规与创新是解决统一和多元问题的破局之道。以下将探讨如何在“一国两制”框架下寻求空间,破除“两制”带来的长期障碍与制度僵化,制定适应大湾区发展需求的法律协调合作新模式与争议解决新机制。

(一) 设立中央主导的常设行政机关

尽管粤港澳政府均认识到规则衔接与机制

对接对大湾区融合发展的重要性,但难题在于粤港澳政府“力有未逮”,难以自主推进大湾区的法制融合。顶层设计和中央统筹是突破旧规则与构建新秩序的必由之路,需要一个超越三地的政治与法律权威才能统领地方和特区政府共同协调,将大湾区目标落实到具体措施与举措上。^[11]中央层面的议事协调机构有助于破解三地各自为政的固有权力思维,除了能明确职能和资源配置方案,推动计划的有效落实,更能促进不同地区政策的协调和配合,优化政策衔接,并有助于调和不同地区利益。同时,中央层面的机构更能推动三地从竞争向协同转型,积极打开合作局面,推动三地从合作到融合。在2019年和2022年初,本人曾就这样建议:“当务之急是在粤港澳大湾区建设领导小组的基础上设立粤港澳大湾区合作指导委员会(Steering Committee),由中央(中共中央与国务院、全国人大及其常委会)授权,在中央人民政府的主导下,以两个特区政府及广东省政府三方作为平等主体出席,珠三角九市共同参与;其主要功能是不断推动重大决策和法律的制定,协调宏观行政事务,解决行政与法律冲突。”^[11]只有落实到实质性的中央引领和地方协调,三地政府才可能实现机制和规章的高效衔接。

从中央层面来看,国务院早在2018年就设立了一个“粤港澳大湾区建设领导小组”,在中央层面领导和统筹协调大湾区建设事宜,由国务院港澳办、广东省委、港澳特区政府以及港澳中联办等机构的高层官员和负责人组成。于现阶段,在缺乏一个统筹协调三方并具有授权的常设行政组织作为协调和统筹的角色情况下,三地之间仍然存在整体规划和协调欠缺的问题,导致资源的重复配置和效率的低下,也不利于政策、法律及规定的协调与衔接。在中央层面,2022年11月4日,国家发展改革委地区经济司召开粤港澳大湾区重大合作平台建设协调工作机制第一次全体会议,参会成员包括“广东省湾区办(发展改革委)、深圳前海管理局、横琴粤澳深度合作区执委会主要负责同志,最

高人民法院、财政部、人民银行、海关总署等18家协调工作机制成员单位有关负责同志”^[12]，并未吸纳香港和澳门特区政府，仍属单边会议。从地方层面来看，虽然广东省、香港和澳门也设立了相关机构负责推动大湾区建设，但是各自为政的情况仍在持续，在协调统筹方面仍然存在缺口，影响三地合作的成效。广东省政府于2018年设立了广东省推进粤港澳大湾区建设领导小组及其办公室，发挥统筹协调、督办、考核和具体组织作用，负责“牵头抓总，谋划重大工作、解决重大问题。”^[13]2022年12月，香港特区政府成立“融入国家发展大局督导组”，取代了2018年成立的“粤港澳大湾区建设督导委员会”。新督导组由行政长官亲自担任组长，从策略、宏观及高层次角度，总览、协调和监督特区融入国家发展大局的工作，“主动对接国家‘十四五’规划、粤港澳大湾区建设和‘一带一路’高质量发展等国家战略”^[14]，以及加强与内地不同区域的合作。此外，2020年11月23日，香港政制及内地事务局成立粤港澳大湾区发展办公室，以统筹协调特区政府参与大湾区建设的各项工作和事宜。2023年初，律政司主导成立“粤港澳大湾区专责小组”，研究与法律相关的专门问题以促进大湾区内的民商活动。2021年5月4日，澳门特区政府废除该工作委员会，宣布设立“融入国家发展工作委员会”以取代2018年组建的“建设粤港澳大湾区工作委员会”，负责统筹澳门“参与助力国家‘一带一路’建设及参与建设大湾区建设的短、中、长期的总体设计及工作部署，并推动展开相关研究，已制定有关政策。”^[15]

从上述情况可以总结出，粤港澳大湾区建设是在粤港澳大湾区建设领导小组的大致部署下采取分地区、分阶段式推进的方式开展工作任务，但整体上仍存在统筹协调不足的问题。尽管各地均设立了统筹协调机构，部分城市的工作任务也偶有提及与其他城市的协作，然而由于权责的限制和各自为政的固有思维导致政策内容局限于各自地域，未能涵盖整体大湾区建设。此欠缺对整体规划、资源配置、政策一

致性和法律与机制的衔接等造成障碍和挑战。由此，我建议设立中央层面的常设工作机构，从整体和战略层面统筹整合三地配合方案和政策。这不仅可以避免资源重复配置，明确政策目标和优先顺序，并推动更为统一和协调的政策法规规划，提高整体效率和合作水平。

（二）建立长期立法协作机制

除了善用行政指导与协调等行政性手段以外，建立大湾区立法协同机制将有利于形成高位阶的、湾内适用的共同法律规范体系。这就要求在尊重“9+2”各主体各自立法权限的前提下，香港和澳门特区以及广东省之间应该展开制度性对话、协调和联动，尽量做到立法的同步性。理想状态是，通过三地立法机关定期协商，不仅可以统一某一领域的法律规范，也可逐步形成涵盖大湾区的共同法律框架，促进三地法律制度和步伐的协同发展，并长效推动三地法律规则的衔接和机制的对接。不过，我们须得预见三地之间高层、宏观立法协同的现实困难性。然而，从现实来看，目前推动广东省内九个城市之间的立法协同是可行且必要的。尽管在大湾区下各城市具体利益诉求可能不同，但它们面临的问题和需要的制度性突破则具有一定的共同性，如港澳居民来九市投资及相关税负、就业、养老、医疗、保险、社区服务需要相同或接近的解决方案。

（三）创设新的冲突解决机制

化解大湾区法律冲突，主要还得依赖适应大湾区建设前景的法院制度。现存冲突解决机制存在不足，建议中央研究设立在组织上独立于特区法院和广东法院的大湾区冲突法法院（Conflict of Laws Court）。当然，此等性质法院的设立理论上应该经由全国人大或其常委会授权。深圳前海法院正在积累跨境法律冲突的司法裁判经验，有待观察和深入总结。但从性质和层级上看，它还不能够取代旨在解决程序法问题（区际冲突法律规则的确立、管辖权争端和准据法选择适用）的冲突法法院。”^{[1](Piii)}

此外，建议探讨设立大湾区仲裁中心（The

Greater Bay Area Arbitration Centre), 专门受理港澳特区和珠三角九市之间的区际民商事纠纷。^{[1](Piii)}不过这个问题较为复杂, 因为涉及到便利条件和商业利益冲突, 仲裁业务亦不易集中, 何况各大城市都争相设立有自己的仲裁委员会或仲裁院。比如, 深圳和珠海分别制定修订了《深圳国际仲裁院条例》和《珠海国际仲裁院条例》, 打造各自的仲裁机构。虽然三地在仲裁领域存在激烈的竞争关系, 但我们应该承认三地仲裁合作同时具备坚实基础和可观前景。中国是《承认及执行外国仲裁裁决公约》(又称《纽约公约》)的缔约国。《纽约公约》同时适用于港澳特别行政区, 这为推进粤港澳三地仲裁规则的衔接奠定了良好基础。为提升仲裁机构规则和仲裁员名册的协同互补, 粤港澳三地已建立粤港澳仲裁调解联盟和粤港澳大湾区仲裁联盟两大组织。在2023年3月新修订的《立法法》中, 第10条规定的法律保留事项中的“仲裁制度”将被放宽为“基本仲裁制度”, 这意味着广东省将获得非基本层面仲裁制度的立法权。

(四) 建立法律服务业深度整合机制

迄今为止, 粤港澳大湾区法律在跨境法律服务业合作方面已经取得一定成就。这表现在: 第一, “大湾区律师”制度成形, 已有380名港澳律师通过考试并落户内地律师事务所, 成为“大湾区律师”。第二, 调解合作进展顺利。粤港澳三地法律部门于2019年设立了联席会议制度, 迄今为止召开的4次年度会议围绕调解制度达成了一系列协议, 推动三地调解机制和调解人才的融合, 进一步完善大湾区调解服务体系。

我们同时需要正视合作发展中的问题, 并寻求解决方案。第一, 从技术层面观之, 行内人士已经提出“大湾区律师人才培养、加强两地律师交流学习和制定共同使用的标准型行业文件的必要性”^[11]。第二, 合作的单向性和不平等待遇问题。港澳律师可以北上大湾区以“大湾区律师”之名加盟内地律师事务所或者以合伙联营所名义直接聘用内地及香港律师, 而大湾区九市的律师也期待港澳特区及律师业专业

团体开放门户, 让有兴趣和有能力者赴特区“落户”开展业务, 发挥其中国法律业务特长, 形成行业良性互动与合作, 实现利益均沾。第三, 贯彻公平竞争与反歧视原则。这不仅是针对律师行业, 还适用于仲裁、调解以及公证行业。公平竞争是行业良性发展的基础, 反歧视是业界应该坚持的基本态度。在港澳方面, 律师业和仲裁业自主自治性强, 特区政府很难干预; 在内地, 中央政府如司法部可以适时考虑出台指导性规则, 引导行业发展。第四, 为着消减乃至移除行业内的地域壁垒和规则障碍, 两地法律服务业者需要加强实质性交流合作, 比如共同制定行为规则和指南, 一体遵守。与此同时, 在不断积累的实践经验基础上, 业者可以共同建议解决大湾区跨域法律冲突的程序、准则与规范。第五, 坚持中央指导性和地区与行业能动性结合, 以促进法律服务业积极投身大湾区建设, 并发挥更加积极的推动作用。从更宽泛的角度看, 三地法律服务业者应该与其他专业行业如建筑、测量等的业者交流经验, 探讨先进且有效的合作方案与途径, 提高合作水准。

五、突破粤港澳大湾区建设法制困境的制度创新

尽管“粤港澳大湾区建设领导小组”具有一定的权威性, 但如果没有得到授权、不赋予其明确的法律地位, 其所提出的政策将在香港实施时面临困难, 且无法为大湾区法治融合提供充分的法律规范与依据。另一方面, 其他学者建议的立法协同机制同样无法绕开或从根本上解决诸如立法内容超越地方立法权限等问题, 仍需获得全国人大就重点领域和事项的立法进行专门授权, 或直接制定统一适用的基础性和框架性规范。因此, 上述建议仍需在中央授权和制定全国性法律框架的基础上进行, 再根据港澳地区的实际情况进行规则衔接和机制对接。^[11]

(一) 实施“软硬法兼施”治理模式

将现有的各类指导文件如《框架协议》

《规划纲要》以及“四个方案”正式立法化,确保大湾区建设得以依法进行。尽管中央已经出台了一系列政策倡议(包括中央领导小组陆续推出的24项政策措施),广东省和港澳地区也发布了相应的举措,但这些文件大多属于“软法”,并不具备《立法法》严格意义上的“法律”地位,没有法律渊源。只有全国人大及其常委会制定一部全国性的《粤港澳大湾区合作建设发展框架法》(或称为“《大湾区合作纲领法》”,简称《框架法》)才能解决正当性、授权及粤港澳三方合作原则和方法问题。^{[1](Pii-iii)}作为全国性法律,《框架法》可“根据港澳基本法第18条,分别列入港澳基本法附件三,在特区予以直接实施或在地化后实施。”^{[1](Piii)}

如果制定《框架法》时机尚未成熟,可以提出由全国人大常委会作出专项决定,对三地政府间协议给予授权和合法性确认。在《框架法》制定出台暂不可期的情况下,由全国人大常委会决定给予专项性授权,是可行的做法。这一做法在香港高铁“一地两检”合作模式中已有先例可循。全国人大常委会的决定可以同时行使立法权、法律适用调整权、重大事项决定权和宪法监督权,能调整广泛的事务,并具有毋庸置疑的法律效力。重要的是,专项性授权做法并不会影响到特区立法权的行使,也不会干预特区高度自治权。

(二) 正式授权三地立法

“授权立法是中国改革开放成功的重要有效经验,能够充分调动地方积极性、主动性和创新性。”^{[1](Piii)}建议制定《框架法》时特别设置授权三地立法的授权条款,完成授权流程。然后,获得授权的地方立法机关可以分两级完成立法:“一是粤港澳三地立法机关(广东省人大和港澳立法会)通过地方性法律;二是珠三角九市立法机关根据实际情况和立法权限制定执行性地方性法规和规章。此外,广东省政府和设区的市政府根据上位法规制定地方规章。如此可解决立法时机和立法内容配套的问题,即确保各合作方同步立法,实现大湾区法

律协同。”^{[1](Piii)}

此外,亦可考虑灵活运用其他法律路径以推动大湾区的法治融合与创新。韩大元建议通过宪法解释、基本法解释等方式为大湾区法治深度对接提供合法性依据。^[10]林峰根据情况作出不同的建议,如基本法未作详细规定的事项,可通过授权解决问题;而如基本法已有规定,并存在解释空间的可以进行解释;没有足够弹性空间进行解释的,也可适时(在符合“一国两制”方针的情况下)修改基本法。^[10]

(三) 灵活适用以法制为基础的制度衔接方式

在高位阶法律的保障下,统一、厘清及界定基本概念和内涵等原则性规定,并按照具体领域和产业形成更为具体和详细的衔接规则,从务实角度适应新发展格局,以充分发挥“一国两制”的生命力。就此方面,杨晓楠和邹平学提出了数种具体的制度协同方式,如趋同或借鉴式协同(复制和借鉴原有的规则并适用到其他地区或领域)、认同或承认式协同(互相接受在各自区域适用自己的规则)、叠加式协同(在本地规则上面迭加另一种规则)、再造式协同(重新建构一套双方都互相认同的规则)、协议式协同(不同政府就具体事项签订协议)、同步性协同(协商后共同创立并适用新规则)。^[10]

创建既符合国际通行规则又体现粤港澳三地特色的法律规则体系,需要从易到难、渐进有序地落实制度与规则的衔接。我们应当优先考虑那些差异较小,相关规则的标准化程度较高,且三地已经存在交流合作基础的领域。例如,我们可以从商业和金融领域开始,遵从国际通行的基本商业规则,但在具体方面根据三地特色制定不同细则。然后扩展到公共服务等领域,如通过建立大湾区公共服务标准协调委员会,探索公共服务的统一认证和互认制度,制定公共服务的技术规范和工作标准,在认可三地规则差异的基础上协调统一。而一些衔接难度较大的领域,三地政府可在中央协调下促成相应领域和行业的对接机制,有针对性地解决具体领域和行业的规则冲突,完善多领域规则体

系,促进符合大湾区特色的制度融合与创新。

(四) 建立法律冲突法规体系

根据国际私法规则,制定一套适合大湾区下三法域司法传统的冲突法规则的确是很理想的方案,但现实来看不容易实现。我们可以采取司法案例法途径,逐步确立三地适用的冲突规则,形成和确立法律冲突规范,指导司法实践,这具有更大的可操作性。为达此目的,三地法院应该加强司法交流合作。例如,2022年4月三地法院在最高人民法院主导下合作举办的模拟法庭经验值得推广。

六、结语:建设“法治湾区”的思考

粤港澳大湾区作为中国经济发展的重要动力源,将全面造就港澳特区与广东九市互联互通的新格局,成为引领我国参与国际合作竞争的新高地。在“一国、两制、三法域”的政治与法律环境之下,大湾区的新发展格局面临着许多问题和挑战,包括制度衔接、规则统一、体制创新、法律冲突等。处理好法律冲突不仅有利于大湾区建设,也有助于整体推进香港、澳门与内地的法治水平,共建法治基础。为此,本文创新提出“法治湾区”这一中心概念。“‘法治湾区’既是确保大湾区建设成功的管治理念、制度基础,同时也是大湾区建设的目标,故应明确‘法治湾区’这一指标(KPI)。”^[16]

构建法治湾区必须根据两个层次进行。第一层次是制定相关法律和法规,这是不可或缺的“硬”指标。徒有政策而无法律,短期内或说对于广东省九市而言不会构成太大的阻碍;但是对于两个特区而言,再完善的政策也难以落实执行,最终只能作为空洞的口头或字面宣示,因为特区的管治特点强调法律治理,而非仅仅依靠政策指导。^[16]过往中央政府曾就粤港澳三地合作和“泛珠三角”(“大9+2”)地区合作出台过不少好政策和建议都难以在特区得到实际的落实和推进,很大程度是由于这些政策只

停留在宏观整体层面,并未具体化为白纸黑字的法律,无法落实执行。^[16]由此我建议从国家层面出发,通过提高法律位阶并提供法律依据和规范指引,改变原有立法区域性和分散性的特点,增强整体性和系统性的法治保障,以统筹大湾区的建设。第二层次是提升法治文化水准,这是“软”指标,却是基础性的。建设“法治湾区”必须加强区内各利益攸关方的法治文化建设,以提升湾区的整体法治水准,并培养法治建设人才。虽然大湾区各城市的法治水平存在落差^[17],但已形成了“有法可依、有法必依”的共识,并具备推进法治一体化的资源。同时借鉴域外湾区先进经验,结合中国实际情况,探索适合自己的道路来完善大湾区法治建设的路径。

2024年4月12日,香港特区政府律政司发布《粤港澳大湾区法治建设行动纲领》,这是建设“法治湾区”的良好开端。未来,还需要加强与港澳立法合作,继续完善三地的法律体系,加快法治湾区建设,扩大跨境司法协助的范围,推进仲裁合作机制建设等。香港和澳门特区政府应更积极主动,在推动立法以及推出保障大湾区居民在港澳的生活和工作的利好政策方面(由单向优惠变双向互惠)有所作为。大湾区“9+2”城市共处华南之南,同属岭南文化,同饮一江水,有着共同地缘根基和文化基层建筑。中国的改革开放和再出发从南方开始,广东特别是深圳和珠海是改革开放的桥头堡和火车头,闯荡江湖、先行先试是广东现代化的成功经验。在“一国两制”的框架下,大湾区建设将带来粤港澳三地法律制度和治理模式的创新,这将成为世界范围内一项既具前瞻性又富有创新性的发展典范。

参考文献:

- [1]朱国斌,邓凯. 粤港澳大湾区法制建设:合作与创新[M]. 香港:三联书店(香港)有限公司,2022.
- [2]李贺中. 粤港澳大湾区建设进程中的法律冲突及路径选择[J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学

报, 2019(6): 56-61.

- [3] 中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室. 划重点! 广东如何推进河套深港科技创新合作区深圳园区建设? 这场发布会干货满满[EB/OL]. (2023-09-13) [2023-11-20]. https://www.locpg.gov.cn/jsdt/2023-09/13/c_1212267489.htm.
- [4] 法治日报. 推动粤港澳法律服务规则“软联通”[N/OL]. (2022-05-09) [2023-05-20]. https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/fzgz/fzgzgffwx/fzgzgffw/202205/t20220509_454552.html?cv=1.
- [5] 李霞. 粤港澳大湾区法制融合, 基础、挑战和前景[J]. 中国发展观察, 2021(23): 73-76.
- [6] 张学博, 潘瑞. 区际合作中法律冲突及其困局破解——以粤港澳大湾区一体化为例[J]. 特区实践与理论, 2021(1): 94-100.
- [7] 赖真, 张粤. 粤港澳大湾区协同立法的困境与出路[J]. 中国司法, 2021(11): 69-70.
- [8] 邹平学. 粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨[J]. 青年探索, 2022(4): 5-14.
- [9] 冯泽华. 论粤港澳大湾区区际行政法律冲突的调适: 障碍、价值与方向[J]. 行政, 2020, 33(3): 1-15.
- [10] 湾区建设中的法治框架与制度创新学术研讨会综述——暨中国人民大学“一国两制”法律研究所2021年学术论坛会议[EB/OL]. 明德公法网. (2021-12-16) [2023-05-20]. <https://www.calaw.cn/article/default.asp?id=14405>.

- [11] 朱国斌. 粤港澳大湾区建设的法律困境与应对[N]. 明报, 2019-11-01(2).
- [12] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 国家发展改革委地区经济司组织召开粤港澳大湾区重大合作平台建设协调工作机制会议[EB/OL]. (2022-11-04) [2023-05-22]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202211/t20221104_1340904.html.
- [13] 广东省推进粤港澳大湾区建设领导小组第九次全体会议召开[N/OL]. (2023-05-09) [2023-05-22]. https://www.gdzz.gov.cn/zgxc/gdyw/content/post_18598.html.
- [14] 香港特别行政区政府新闻公报. “融入国家发展大局督导组”和“北部都会区督导委员会”举行首次会议[EB/OL]. (2021-05-04) [2023-05-22]. <https://www.info.gov.hk/gia/general/202212/14/P2022121400491.htm>.
- [15] 澳门特别行政区政府新闻局. 特区政府设立“融入国家发展工作委员会”[EB/OL]. (2021-05-04) [2023-05-22]. <https://www.gov.mo/zh-hant/news/375776/>.
- [16] 朱国斌. 法制建设是大湾区发展的当务之急(下)[N]. 大公报, 2022-02-26(10).
- [17] 邱佛梅. 粤港澳大湾区法治建设的协同困境与路径[J]. 特区经济, 2021(12): 22-25.

【责任编辑 邱佛梅】

Legal Dilemmas and Pathways in Advancing the Construction of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

ZHU Guobin

Abstract: Against the backdrop of “one country, two systems, three jurisdictions”, there are inevitable legal conflicts and dilemmas amid advancing regional cooperation and development in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area due to differences in institutional systems, legal traditions, rules and concepts. There remains a lack of high-level legal guarantees and a systematic cross-domain legal structure. The institutional differences and conflicts between Guangdong, Hong Kong and Macao have become more prominent as diverse entities interact and intersect in complex ways, further exacerbating conflicts in laws and rules as well as imposing constraints on the deepening of economic cooperation and integration in the fields of rule of law. This paper focuses on discussing the legal dilemmas and pathways in the project of the Greater Bay Area construction. It argues that only by strengthening the leading role of the central government in coordinating relations and promoting cooperation among the three places, breaking down barriers in laws and policies among the three places, and purposefully improving the legal frameworks and systems of rules, can the current shortcomings in cooperation be addressed and obstacles and dilemmas in the legal system be overcome. At the same time, this paper proposes that building a “Rule of Law-based Bay Area” should be the overarching goal and long-term objective for the Greater Bay Area development, aiming to lift the overall rule of law standard and advance the Greater Bay Area construction to new heights.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; “one country, two systems”; legal conflicts; institution innovation