

# 粤港澳大湾区规则衔接的基本原理\*

薛宇

(澳门大学法学院, 澳门 999078)

**[摘要]** 粤港澳大湾区是我国制度型开放的前沿阵地, 关于其规则衔接的理论和实践已较为丰富。但如果追问规则衔接究竟是指什么, 学界至今都没有达成基本的共识。规则衔接仍然是一个含混不清的基础范畴。在理清规则衔接是什么的基本问题之前, 关于如何实现规则衔接的实践策略讨论难以为继。虽然学界目前对粤港澳大湾区规则衔接的含义莫衷一是, 但至少可以建立起一个基本的共识, 即规则衔接本身不是目的, 规则衔接的目的是配合要素跨境流通。本文认为, 粤港澳大湾区的规则衔接与规则适用、规则统一以及规则趋同等概念有所区别, 不可混为一谈。粤港澳大湾区规则衔接应理解为一地要素流出规则和另一地要素流入规则的衔接, 即各地打破要素流通的规则壁垒, 制定低成本的要素流通规则, 以实现配合要素跨境流通之目的。在基本类型上, 粤港澳大湾区规则衔接又可分为人流、物流、资金流、数据流等各种要素流通的规则衔接, 政策型规则衔接和法律型规则衔接, 单向型规则衔接和双向型规则衔接。如何恰当谨慎地推进双向型法律规则衔接, 是粤港澳大湾区法制建设中的重大难题之一, 应作为大湾区规则衔接的重点任务。未来应加大力度推进大湾区双向型法律规则衔接, 力图破除法域之间的制度壁垒, 保障粤港澳大湾区高质量发展。

**[关键词]** 规则衔接 粤港澳大湾区 要素流通 制度型开放

**[中图分类号]** D927 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)03-0045-10

## 一、引言

党的二十大报告明确提出: “推进高水平对外开放, 以国内大循环吸引全球资源要素, 增强国内国际两个市场两种资源联动效应, 提升贸易投资合作质量和水平, 稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。”<sup>[1]</sup> 资源要素首先要在国内市场上顺利流通, 才能支撑国际市场上的资源联动。作为我国开放程度最高、经济活力

最强的市场区域之一, 粤港澳大湾区不仅有利于香港、澳门融入国家发展大局, 保持香港、澳门长期繁荣稳定, 更有利于支撑引领国家经济发展和对外开放。粤港澳大湾区是推进高水平对外开放的前沿阵地, 大湾区的规则衔接是扩大规则制度型开放的重要铺垫。2023年4月, 广东省发布了20个粤港澳大湾区规则衔接典型案例, 规则衔接实务工作取得了阶段性突破。<sup>[2]</sup>

在理论界, 规则衔接问题也引发了广泛关

收稿日期: 2023-09-21; 修回日期: 2024-02-20

\*基金项目: 深圳市社会科学院2024年度专项科研项目“国际先进科技创新规则衔接与试验策略研究”(2024AC004); 深圳市哲学社会科学规划2022年度重点课题“前海合作区开发开放的创新路径研究”(SZ2022A007)

作者简介: 薛宇, 法学博士, 博士后研究员, 主要从事法理学和粤港澳大湾区法制研究。

注,有关研究成果较为丰富。然而,如果追问规则衔接究竟是指什么,理论界至今都没有达成基本的共识,学者们众说纷纭。邹平学教授认为,规则衔接实际上就是要设计出怎么容纳、怎么叠加、怎么嫁接不同规则的通道,规则衔接本质是提供一个整合、联通、接纳、转换,或者说趋同的装置。<sup>[3]</sup>唐晓晴教授等人认为,规则衔接是指通过两地协同立法和法律合作,逐渐实现两地法制环境的趋同。<sup>[4]</sup>伍俐斌教授认为,规则衔接就是在尊重内地与港澳规则差异的基础上,设定若干条件和指引,允许有关法律关系选择适用内地规则或者港澳规则。<sup>[5]</sup>吕冬娟教授等人认为,衔接是指探讨两地法律中的不同点如何达成共识,从而对达成共识的部分构建出新的民商事法律草案,或者透过区际冲突法单独在横琴粤澳深度合作区内以一定的立法方式重新颁布适用。<sup>[6]</sup>李大朋教授等人认为,衔接是指粤港澳三地的民商事规则以协调、趋同甚至统一的方式进行衔接,不包括粤港澳三地通过冲突法和司法协助的方式互相承认民商事规则的域外效力或民商事判决的域外效力。<sup>[7]</sup>

可见,学界目前对粤港澳大湾区规则衔接的理解事实上与规则适用问题、规则统一问题以及规则趋同问题混为一谈,诸位学者所讨论的“规则衔接”各有所指。概念不清如钝刀磨人,用同一术语指代不同的东西,必然会带来混淆和谬误。<sup>[8](P78)</sup>关于规则衔接的总体研究成果虽然较为丰富,但现有研究对粤港澳大湾区规则相互衔接的概念界定、内涵分析和理论构建比较缺乏。<sup>[9]</sup>因此,本文将以粤港澳大湾区为视角,依次阐述规则衔接的目的、内涵与外延,理清这一重要但模糊的基础理论范畴。本文的核心观点是,作为我国制度型开放事业的重要铺垫,粤港澳大湾区规则衔接不同于规则适用、规则统一以及规则趋同。大湾区规则衔接应理解为一地要素流出规则和另一地要素流入规则的衔接,即各地打破要素流通的规则壁垒,制定低成本要素流通规则,以实现配合要素跨境流通之目的。

## 二、规则衔接的目的

社会实践的具体规则应当根据其目的进行理解、适用、修正和调整。<sup>[10](P47)</sup>首先必须明确构建规则衔接的目的为何,方可较好讨论如何进行衔接。<sup>[11]</sup>虽然学界目前对规则衔接的含义莫衷一是,但至少可以建立起一个基本的共识,即规则衔接本身不是目的,规则衔接的目的是配合要素跨境流通。既包括有形的要素流通,例如人流、车流、物流等;也包括无形的要素流通,例如数据的流通、法院判决的流通、执业资格的流通等。

### (一) 以往理论的印证

事实上,“衔接”并不是一个全新的术语。据莫纪宏教授考究,早在2018年学界讨论《监察法》如何与《刑事诉讼法》“相衔接”的问题时,就兴起了“法法衔接”这一术语的研究热潮。法法衔接是一项高要求的立法工作,除了要求各部门法不相抵触之外,还进一步要求破除部门主义,强调不同法律部门相互衔接、协调一致。莫纪宏教授当年预言“衔接”这个术语背后所具有的学术价值和制度意义,如今在粤港澳大湾区成功应验。<sup>[12]</sup>

关于《监察法》和《刑事诉讼法》之间的法法衔接问题,核心在于证据规则的衔接。证据要素如何从监察程序流通至刑事诉讼程序。这个问题催生了《监察法》第33条:“监察机关依照本法规定收集的物证、书证、证人证言、被调查人供述和辩解、视听资料、电子数据等证据材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用……”正是基于此条法律,证据要素的流通有法可依了,监察证据顺利获得了在刑事诉讼中的准入资格,证据这一要素按照法定的形式实现了从《监察法》到《刑事诉讼法》的流通。<sup>[13]</sup>

可见,当年法法衔接的目的正是配合(证据)要素跨部门法流通。当然,和传统的法法衔接相比,粤港澳大湾区语境下的规则衔接具有更宏大的含义。法法衔接和规则衔接的首要区别在于,法法衔接所要配合的是要素的跨部门

法流通,这种要素流通限制在内地法域之内;而大湾区规则衔接所要配合的是要素的跨境流通。其次,法法衔接必然属于立法工作,而规则衔接不一定是立法工作。事实上大湾区目前很多规则衔接都是由政策配合实现的。

在近期的理论研究中,规则衔接和要素流通之间的紧密联系已有体现。例如,文雅靖研究员等人认为,一个基本的逻辑是,规则衔接做好了,要素在大湾区内顺畅流动将不成问题。<sup>[14]</sup>伍俐斌教授等人认为,“规则衔接”旨在打破规则壁垒、形成更优的法治营商环境,从而助力生产要素的跨区域流动、推动区域一体化发展。<sup>[15]</sup>司艳丽法官认为,粤港澳大湾区(诉讼)规则衔接应为要素跨境高效便捷流动创造良好的司法环境,实现以及法院判决的自由“流通”。<sup>[16]</sup>

## (二) 当下实践的需求

湾区经济是当今国际经济版图的突出亮点,具有开放的经济结构和强大的资源外溢功能,已经成为带动世界经济发展的重要增长极。<sup>[17]</sup>粤港澳大湾区正是我国经济发展的重要支撑,随着港珠澳大桥建成通车,一条“大动脉”汇通三地,自然的壁垒已无法阻隔生产要素的高效流通。然而,制度的壁垒仍然存在,在“一国两制”下,粤港澳社会制度不同,法律制度不同,分属于不同关税区域,市场互联互通水平有待进一步提升,生产要素高效便捷流动的良好局面尚未形成。<sup>[18]</sup>

为解决粤港澳大湾区要素流通不畅的实践问题,规则衔接被视为一个恰当的手段。习近平总书记明确强调:“要抓住粤港澳大湾区建设重大历史机遇,推动三地经济运行的规则衔接、机制对接,加快粤港澳大湾区城际铁路建设,促进人员、货物等各类要素高效便捷流动。”<sup>[19]</sup>2019年国务院《政府工作报告》也明确提出,落实粤港澳大湾区发展规划纲要,促进规则衔接,推动生产要素流动和人员往来便利化。<sup>[20]</sup>针对粤港澳深度合作的示范区,《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》亦提出,深合区的发展目标之一就是全面确立规则深度衔接的

制度体系,各类要素跨境流动高效便捷。<sup>[21]</sup>

## (三) 未来开放的铺垫

当今世界正经历百年未有之大变局,国与国的竞争日益激烈,归根结底是国家制度的竞争。面对复杂的外部环境,我国坚定不移地推进高水平制度型开放。我国的制度型开放事业旨在增强国内和国际市场上的资源要素联动,而资源要素首先要在国内市场上顺利流通,才能支撑国际市场上的资源联动。《粤港澳大湾区发展规划纲要》开篇即强调,建设粤港澳大湾区是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试。粤港澳大湾区正是我国推进高水平对外开放的前沿阵地,大湾区的规则衔接是扩大规则制度型开放的重要铺垫。加快探索粤港澳大湾区的规则衔接,对我国推动制度型开放、对接国际具有重要的标杆意义。<sup>[14]</sup>

综上,从以往理论的印证、当下实践的需求以及未来制度的铺垫三个角度,规则衔接配合要素跨境流通的目的得以确立。确立这一基本共识非常重要,它可以拿来检验现有的规则衔接理论,帮助我们分辨那些看起来和规则衔接非常类似但实际上和规则衔接并没有直接关系的问题,进而帮助我们理清规则衔接的内涵,为大湾区规则衔接实践工作提供指引。

## 三、规则衔接的内涵

理清一个概念,关键就在于将其与相似概念区分开来,所谓定义主要就是用语言将一个事物和其他事物作出区分。<sup>[22](P13)</sup>在近年来的粤港澳大湾区语境下,与规则衔接较为相似的概念主要是规则适用、规则统一、规则趋同。如前所述,学者们在讨论规则衔接时经常混杂着这三个不同的问题。如果我们能够辨别规则衔接和规则适用、规则统一以及规则趋同的区别,我们在很大程度上就理清了规则衔接的概念内涵。

### (一) 规则适用与规则衔接之辨

#### 1. 法律适用问题

涉外案件的法律适用问题经常被误认为属

于规则衔接问题。学者们主张规则衔接包括法律适用方面的衔接,应允许大湾区民商事主体更自由地选择法律。<sup>[23]</sup>不过,李大朋教授明确提出规则衔接不包括粤港澳三地通过冲突法的方式互相承认民商事规则的域外效力。<sup>[7]</sup>

允许粤港澳大湾区民商事主体自由选择准据法确实可以打消一些顾虑,间接地鼓励要素的跨境流通,但不能因此就把涉外案件的法律适用问题混入规则衔接问题。原因在于,国(区)际私法允许民商事主体自由选择准据法,背后所依据的是意思自治原则,并非出于配合要素跨境流通之目的。换言之,配合要素跨境流通从来都不是国(区)际私法的目的或原则,意思自治原则作为国(区)际私法的基本原则,甚至是合同准据法的首要原则,<sup>[24]</sup>本身就足以证成当事人对准据法的自由选择,无需也无法诉诸配合要素流通这一目的进行证成。既然我们处理法律适用问题的原则不是配合要素跨境流通,那么这就意味着法律适用问题不可能属于规则衔接问题。

## 2. 习惯适用问题

伍俐斌教授等人提出民商事习惯衔接也是民商事规则衔接的题中之义,内地司法机关在处理由两地关于“斤”“两”等交易习惯差异导致的合同争议时,就存在民商事习惯衔接问题,此时可参考国际私法中的“最密切联系”原则进行处理。<sup>[15]</sup>然而,基于相同的原因,习惯适用问题并不属于规则衔接的领域。我们处理习惯适用问题的原则,如伍俐斌教授等人所言,是参考国(区)际私法中的最密切联系原则,而这和配合要素流通之目的并没有直接关系,前者无需也无法诉诸后者进行证成。

事实上,无论是法律适用问题,还是习惯适用问题,都属于要素顺利跨境流通之后,又不幸产生纠纷之时的规则适用问题,而这和配合要素跨境流通的规则衔接完全是不同时间阶段的

问题。规则适用问题属于法庭里面的问题,但规则衔接所关注的要素流通在于法庭之外。在我国涉外司法实践中,依据意思自治原则允许当事人自由选择外国规则,或者依据最密切联系原则适用外国规则的情况并不少见,难道这就意味着我国和外国成功实现了规则衔接?答案显然是否定的,把涉外案件的规则适用问题混入属于规则衔接问题,不仅贬低了国(区)际私法中的意思自治原则和最密切联系原则,<sup>①</sup>更低估了规则衔接的难度。

至此,我们依据规则衔接的目的成功排除了被混入规则衔接的法律适用问题和习惯适用问题。按照同样的逻辑,其他与规则衔接的目的无关的问题亦可被排除。但是,规则衔接的目的是配合要素跨境流通,并不意味着一切可以直接促进要素流通的工作都可以称为规则衔接。规则衔接本身的内涵仍有待我们进一步理清。

## (二) 规则统一与规则衔接之辨

规则统一,即由一个权威机构制定统一的规则在各法域生效。例如,全国人大制定的《国籍法》统一适用于内地、香港和澳门。有学者设想,在签订跨区域合作协议的前提下,可由粤港澳三方高层代表或指定官员组成权威机构,他们达成一致,便以机构的名义直接发布新的协议附属规范性文件,在三地同时生效。<sup>[25]</sup>

### 1. 词义上的冲突

诚然,如果能够实现规则统一,要素的流通将不存在任何壁垒,这非常符合规则衔接所追求的要素流通目的。但首先就会遇到一个词义上的问题,规则统一意味着消除差异,只留一套规则,而“衔接”从词义上就强调两套规则的内在协调,<sup>[26]</sup>只有一套规则谈何衔接?规则衔接既不是完全消除差异,也不能因差异而形成制度壁垒,而应在保持各自特色和优势的基础上,将差异转化为动力,实现有效衔接,为要素跨境高效便捷流动创造良好的司法环境。<sup>[15]</sup>由

①一旦我们在涉外案件之中,出于配合要素跨境流通的目的才适用意思自治原则和最密切联系原则,就意味着意思自治原则和最密切联系原则只是服务于促进要素跨境流通的工具性原则,而非国(区)际私法的基本原则,所以说这是一种贬低。

于规则统一意味着消除差异,只留一套规则,所以规则统一和规则衔接在词义上就是冲突的。

## 2. 现实中的阻力

除了词义上的明显冲突之外,规则统一的设想并不现实。制定多法域通行的统一实体法和程序法是彻底解决法律差异所造成的难题的最佳方法。但是,以澳门和内地的客观现实差异,实现完全的法律统一,是不可能的,也不符合“一国两制”精神。<sup>[27]</sup>

原因在于,三地的立法机关和立法程序各不相同,即使是全国人大,也只能在非常有限的范围内订立统一适用于三地的规则。在正常状况下,中央为特别行政区立法主要的方式就是通过将全国性法律列入基本法附件三的形式予以适用。然而,列入基本法实施的全国性法律限于国防、外交和其他依照基本法规定不属于特别行政区自治范围的法律。粤港澳大湾区是以经济协作作为其核心目标,难以将其归属为国防、外交范围。同时,两部基本法都授权特别行政区自行制定经济政策,这也意味着以经济协作为主要目标的粤港澳大湾区建设内容应该属于特别行政区高度自治的内容,中央亦难于为港澳两个特别行政区直接立法。<sup>[28]</sup>如果要想在大湾区设立一个可以在三地制定规则的权威机关,那么“一国两制”和港澳基本法首当其冲需要重点考量,任何跨域合作协议都不足以赋权这样一个权威机关。

那种认为只有消除三地制度差异、法律差异才能实现大湾区的融合发展的思维是不切实际和十分狭隘的。<sup>[3]</sup>规则衔接的目的是配合要素跨境流通,但并非一切能够促进要素跨境流通的做法都是规则衔接。规则衔接预设了对差异规则的承认与尊重,“衔接之”而非“统一之”。正如习近平总书记所强调的,要在“一国两制”方针和基本法框架内,发挥粤港澳综合优势,创新体制机制,促进要素流通。<sup>[29]</sup>因此,尽管规则统一在促进要素跨境流通方面具有很强的吸引力,但这种由一个权威机关制定统一的规则在各法域生效的设想过于激进,且在词义上和

规则衔接存在冲突,因而只能被我们摒弃。

## (三) 规则趋同与规则衔接之辨

规则趋同,即各地规则的内容趋近相同。和规则统一相比,规则趋同的设想缓和许多。规则趋同并不要求成立一个权威机关在各地发布统一的规则,只要求各地规则的内容趋同,这些规则由各地的权威机关分别发布,因而从规则体系的角度来说,仍然属于多套规则。相对缓和的设想使得规则趋同和规则衔接之间没有词义上的明显冲突,不过,这也使得人们在实践中更容易混淆两者。

例如,伍俐斌教授认为,在横琴实施的内地民商事规则可以依法定程序、有选择地实现与澳门民商事规则的逐渐趋同,这也是一种“衔接”。<sup>[5]</sup>邹平学教授则用充电插头的例子反驳了趋同理论:内地人去港澳,手机、电脑的充电插头在当地是不能用的,解决这个问题并不需要各地对插座插头采取一模一样的工业制造标准,我们找一个转换插头就可以了。<sup>[3]</sup>为此必须厘清规则趋同和规则衔接的区别。

### 1. 概念上无必然联系

规则趋同可以分为三种类型:我方规则向你方规则趋同、你方规则向我方规则趋同、双方协同奔赴第三方规则。无论哪一种规则趋同,本质上都是借鉴,要么是互相借鉴,要么是共同借鉴国际上更优的规则。然而,“衔接”一词从词义上分析即比“借鉴”更强调两种制度的内在协调。<sup>[26]</sup>

从根本上说,借鉴只能实现规则的外在趋同,衔接则要求规则的内在协调。例如,假设内地完全借鉴澳门的交通规则,把交通规则改成和澳门一模一样,两地的交通规则确实趋同了,但只要两地的车辆行驶证未能互认,车辆这一要素还是无法跨境流通,交通规则趋同了,但显然没有衔接。事实情况恰恰相反,两地的交通规则并没有趋同,但“澳车北上”政策很好地实现了澳门车辆向内地的流通,虽然仅是单向流通,但不可否认这是一项具有里程碑意义的规则衔接实践。

### 2. 趋同不等于互认

邹平学教授认为趋同是规则衔接的一种可能的模式，不过邹平学教授似乎混淆了趋同和互认。在邹平学教授看来，《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和执行婚姻家庭民事案件判决的安排》和《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和执行民商事案件判决的安排》属于典型的趋同。<sup>[3]</sup>但实际上，正如这两个《安排》的名称所强调的那样，这只是两地之间关于民商事判决的互认，而两地民商事判决执行规则的很多方面并未趋同。<sup>[30]</sup>

互认安排的本质是双向规则衔接，我方承认你方的判决，你方也承认我方的判决。如此一来法院判决这一要素便可双向流通，这和规则趋同是两码事。即使两地的法院判决执行规则完全趋同，只要没有对彼此法院判决的承认，法院判决这一要素仍然无法跨境流通。相反，即使两地的法院判决执行规则大相径庭，只要实现对彼此法院判决的承认，法院判决这一要素就可以跨境流通。

简单来说，规则统一强调“统”，规则趋同强调“同”，而规则衔接强调“通”。“统”虽然能实现“通”，但逾越了“一国两制”方针和基本法框架，而“同”对于“通”来说既不充分，也不必要。至此，我们在规则衔接和规则适用、规则统一、规则趋同之间划清了界限，规则衔接的概念之所以至今都混淆不清，在很大程度上就是因为人们对规则衔接的理解混杂了规则适用问题、规则统一问题以及规则趋同问题。这些问题当然重要，但并不属于规则衔接的领域。把太多不同的内容混入规则衔接，会让规则衔接变成一个无所不包、含混不清的概念，对规则衔接的讨论也会变成盲目的自说自话，故必须进行区分。

#### (四) 规则衔接的界定

实践是理论的基础，科学的理论对实践又具有指导作用。规则衔接的快速推进有赖于对规则衔接进行理论上的清晰界定和明确适用范围。既然规则衔接的目的是配合要素跨境流

通，那么这就意味着规则衔接并不是一项针对所有规则的普遍要求。规则衔接仅仅针对那些和要素跨境流通直接相关的规则，其他那些和要素跨境流通无关的规则，即使差异巨大，也和规则衔接没有关系。

和要素跨境流通直接相关的规则可以分为两大类：要素流出规则和要素流入规则。任何一种要素的跨境流通，其基本模式都是该要素首先按照一地的流出规则流通出去，然后按照另一地的流入规则流通进来。因此，规则衔接应理解为一地要素流出规则和另一地要素流入规则的衔接。要素的流通规则可以分为3种情形：禁止流通、高成本流通、低成本流通。如表1所示，一地的要素流出规则和另一地的要素流入规则之间共有9种排列组合。既然规则衔接的目的是配合要素跨境流通，那么在逻辑上，要素无法流通对应着非衔接，要素高成本流通对应着低水平衔接，而要素低成本流通对应着高水平衔接。

表1 规则衔接的九种情形

要素的流通规则	禁止流出	高成本流出	低成本流出
禁止流入	非衔接	非衔接	非衔接
高成本流入	非衔接	低水平衔接	低水平衔接
低成本流入	非衔接	低水平衔接	高水平衔接

#### 1. 打破要素流通的规则壁垒

显而易见，只要任何一方禁止要素流出，或者任何一方禁止要素流入，都意味着存在规则壁垒，要素无法跨境流通，故打破要素流通的规则壁垒是规则衔接的前提性要求。在规则衔接的大背景下，无须一味求同，应当尽量消除制度壁垒，在存异的基础上，为创造良好的营商环境提供制度保障。<sup>[31](P304)</sup>例如，在“港车北上”实施之前，即使道路早已连通，但仍存在无形的壁垒阻碍香港私家车流入广东省，而“港车北上”政策打破了这一壁垒，符合条件的香港机动车车主在香港预约通关获准后，即可驾车驶入广东省，畅享粤港澳大湾区的便利出行。

这一要求的困难之处在于，仅有一方打破规则壁垒是不够的，双方必须打破各自的规则

壁垒,才有可能真正实现规则衔接。简单来说,规则衔接要保证要素不仅出得去,还能进得来。而要素的流出规则和流入规则分别属于不同的规则体系,各法域只有权修改自己的要素流通规则,无权改变对方的要素流通规则,一味地说允许要素流出,并不意味着另一地就允许要素流入。

相比之下,传统的“法法衔接”并不存在这一困难,因为“法法不衔接”的问题发生在同一立法主体之内,合并法律或者修改法律就能有效解决问题。<sup>[12]</sup>例如,《监察法》第33条有确证要素可以流通至刑事诉讼程序。基于整个法律体系的一致性,《监察法》这么规定就已经足够了,无需《刑事诉讼法》再表示接受监察证据的流入。可见,法法衔接仅向一个法域的立法者提出要求,而规则衔接要求多个法域的规则制定者协同配合,打破各自规则的壁垒,这就体现出了协同立法对规则衔接的重要意义。

## 2. 制定低成本的要素流通规则

在打破规则壁垒之后,要素即在一定程度上存在跨境流通的可能。但这只是“不禁止要素跨境流通”,离“配合要素跨境流通”仍存在一定距离,此时要素跨境流通的成本可能非常高昂。所以,除了要求各地打破要素流通的规则壁垒之外,规则衔接进一步要求制定低成本的要素流通规则。

例如,在货物流通方面,传统上内地货物经香港机场出口,需要先在内地理货、安检,到了香港之后二次理货、安检,货物流通成本高昂。对此,广东省内海关创新性地将香港机场货站出口集拼、安检、打板,以及进口拆板、理货等核心功能前移至深圳前海、东莞港等大湾区内地综合保税区,实现了跨境安检前置,助力企业降本增效。“全国揽货—前海集拼—机场直飞”的出口模式成效显著,截至2022年末,共有918.07亿元货物在前海离港空运服务中心集拼分拨全球。这一高水平的深港规则衔接实践,入选了广东省推进粤港澳大湾区规则衔接机制对接典型案例。<sup>[12]</sup>

综上,规则衔接可以界定为一地要素流出规则和另一地要素流入规则的衔接,即各地打破要素流通的规则壁垒,制定低成本的要素流通规则,以实现配合要素跨境流通之目的。判断一个问题是否属于规则衔接问题,首先要追问这涉及哪个要素的跨境流通,其次要追问两地相关的要素流通规则是否存在壁垒或高成本障碍。如果不涉及要素的跨境流通,或者不涉及两地的要素流通规则,那么这根本就不是一个规则衔接问题。

## 四、规则衔接的外延

在明确规则衔接的概念内涵之后,我们可以对规则衔接的外延进行分类,讨论规则衔接的一些基本类型。

### (一) 各种要素流通的规则衔接

目前,理论界对规则衔接的讨论主要集中在民商事规则衔接方面,似乎可以参考部门法的划分,根据不同的部门规则对规则衔接进行基本的分类,但这种分类标准会面临严重问题。以最热门的民商事规则衔接为例,它看起来像是一个民商法问题,但其实不然。因为规则衔接并非调整商事主体之间的法律关系,而是调整两个法域之间的要素流通规则,如果这种要素的流通恰好是民商事活动的一部分,那么这就属于民商事规则衔接。

例如,货物跨境流通的规则衔接显然属于民商事规则衔接,但无论两地如何修改各自的民商法,都无助于促进货物跨境流通。因为影响货物跨境流通的障碍并不是民商法设置的,规则衔接所要处理的正是这些障碍,但这些障碍往往是公法产生的。在前述内地货物经香港机场出口的传统模式中,二次理货、安检的高昂成本是影响货物跨境流通的障碍。这一障碍本质上是因两地安检规则不衔接而导致的,而安检规则显然不是民商法的领域。可见,货物跨境流通的规则衔接之所以属于民商事规则衔接,是因为货物要素的跨境流通属于民商事活动的

重要部分,而不是说这种规则衔接指向民商法。所以无法根据不同的部门规则对规则衔接进行基本的分类,但可以根据不同的要素类型对规则衔接进行基本的分类。

实务中,规则衔接已在多种要素的跨境流通方面取得阶段性突破。现有的规则衔接实践至少包括人员流通的规则衔接、车辆流通的规则衔接、货物流通的规则衔接、资金流通的规则衔接、数据流通的规则衔接、判决流通的规则衔接、执业资格流通的规则衔接,等等。例如,海关口岸“合作查验,一次放行”属于人员流通的规则衔接;“港澳车北上”属于车辆流通的规则衔接。“全国揽货—前海集拼—机场直飞”属于货物流通的规则衔接;粤港澳大湾区“跨境理财通”属于资金流通的规则衔接;广州南沙《关于共建大湾区跨境数据互信互认平台的战略合作框架协议》属于数据流通的规则衔接;《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和执行民商事案件判决的安排》属于法院判决流通的规则衔接;《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取得内地执业资质和从事律师职业试点办法》属于执业资格流通的规则衔接。

### (二) 政策型规则衔接和法律型规则衔接

如果我们把政策定义为尚未法律化的政府决策,那么基于政策和法律的二分,就可以区分政策型规则衔接和法律型规则衔接。顾名思义,政策型规则衔接即以政策的形式配合要素跨境流通,法律型规则衔接则是以法律的形式配合要素跨境流通。例如,“港车北上”是依据《广东省关于香港机动车经港珠澳大桥珠海公路口岸入出内地的管理办法》进行的政策型规则衔接;而支持符合条件的澳门机动车辆免担保进入横琴粤澳深度合作区则是《横琴粤澳深度合作区发展促进条例》所推动的(地方性)法律型规则衔接。

立法衔接,政策先行。在深合区建设发展的历程中,政策,尤其是中央政策起着关键性的引领和规范作用。<sup>[32]</sup>《横琴粤澳深度合作区

建设总体方案》以及《粤港澳大湾区发展规划纲要》正是中共中央、国务院联合发布的总体指引政策。在深合区以及大湾区建设的初期,当然需要依靠灵活的政策型规则衔接进行探索,甚至打破一些过时的法律规则壁垒。不过,政策的缺点在于不稳定性,而在时间的流逝中保持稳定是法律的内在美德。粤港澳三地虽然社会制度不同,法律体系也不同,但法治是三地共同的追求,法治是三地社会制度的最大公约数。没有法治保障,市场难以互联互通、各类资源要素流动受阻,市场经济难以良性发展。<sup>[33]</sup>因此,为了粤港澳大湾区的长远发展,法律型规则衔接更为重要。

### (三) 单向型规则衔接和双向型规则衔接

按照要素的单向流通或双向流通,可以区分单向型规则衔接和双向型规则衔接。单向型规则衔接即配合要素单向流通的规则衔接,双向型规则衔接即配合要素双向流通的规则衔接。例如,澳门车辆可以驶入横琴粤澳深度合作区,但深合区车辆目前并不能驶入澳门,这就是典型的单向型规则衔接,而内地与澳门的驾驶证互认换领制度则是典型的双向型规则衔接。

单向型规则衔接会招来一些朴素的批评。例如在法律行业,港澳律师有机会在内地执业,但内地律师很难在港澳执业,这对内地律师公平吗?必须承认,对单向型规则衔接的这种批评具有一定的道理,单向型规则衔接会造成单赢局面,不符合大湾区互利共赢的指导思想。目前来看,一些方面的双向型规则衔接会面临较大的现实阻力。例如一旦放开广东车辆驶入澳门,本就狭窄的澳门道路将面临更大的交通压力,影响澳门居民的正常生活;正在筹备第一阶段的“粤车南下”香港政策也强调车辆不会驶入香港市区,对香港市区交通不会构成影响。在执业资格方面,澳门市场狭小,本地保护主义根深蒂固,短时间内难以实现执业资格的双向规则衔接。因此,如何恰当谨慎地推进双向型规则衔接,是粤港澳大湾区未来发展中的重大难题之一。毕竟,太多的单向型规则衔接

将无法调动双方合作的积极意愿,适当的双向型规则衔接才能保障健康持续的合作关系。

## 五、结语

建设粤港澳大湾区,是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。作为我国制度型开放的重要铺垫,粤港澳大湾区的规则衔接不同于规则适用、规则统一以及规则趋同,规则衔接应理解为一地要素流出规则和另一地要素流入规则的衔接,即各地打破要素流通的规则壁垒,制定低成本的要素流通规则,以实现配合要素跨境流通之目的。如今,宏伟的港珠澳大桥衔接着三地,天堑变通途,往来车辆川流不息,但如果没有规则的衔接,无形的壁垒仍然会阻碍要素的跨境流通。过去学界研究法法衔接,是为了破除法律部门的壁垒,如今的规则衔接,所要破除的是法域的壁垒。未来应加大力度推进大湾区规则衔接,破除法域之间的制度壁垒。

### 参考文献:

- [1]习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[R/OL]. (2022-10-16) [2023-11-06]. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm).
- [2]粤港澳大湾区规则衔接机制对接20个典型案例发布“湾区标准”促粤港澳紧密合作[EB/OL]. (2023-04-07) [2023-11-06]. 广东省人民政府网. [http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zd gz/content/post\\_4149828.html](http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zd gz/content/post_4149828.html).
- [3]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.
- [4]唐晓晴, 李可. 横琴粤澳深度合作区经济协同立法: 动机、问题与路径[J]. 澳门法学, 2022(1): 1-12.
- [5]伍俐斌. 论横琴粤澳深度合作区的民商事规则衔接[J]. 港澳研究, 2023(2): 84-93.
- [6]吕冬娟, 田兆麟. 横琴粤澳深度合作区民商事规则衔接的路径探究[J]. 澳门法学, 2022(2): 174-186.
- [7]李大朋, 文雅靖. 域外民商事法律规则衔接的路径及对粤港澳大湾区的启示[J]. 澳门法学, 2023(3): 104-113.

- [8]ERSKINE HOLLAND T. The elements of jurisprudence[M]. 9th ed. London and New York: Oxford University Press, 1900.
- [9]陈朋亲. 粤港澳大湾区规则相互衔接的制度复杂性与行为策略[J]. 学术论坛, 2023, 46(3): 32-43.
- [10]DWORKIN R. Law's empire[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- [11]涂广建. “横琴粤澳深度合作区”法治构建——以民商事法律制度衔接为例[J]. 国际法与比较法论丛, 2022(00): 81-93.
- [12]莫纪宏. 人大立法中的“法法衔接”问题研究[J]. 人大研究, 2019(5): 4-8.
- [13]姚莉. 《监察法》第33条之法教义学解释——以法法衔接为中心[J]. 法学, 2021(1): 64-77.
- [14]文雅靖, 王万里. 论粤港澳大湾区的规则衔接[J]. 开放导报, 2021(2): 71-79.
- [15]伍俐斌, 罗恒. 横琴粤澳深度合作区民商事习惯衔接问题探讨[J]. 澳门法学, 2023(3): 114-128.
- [16]司艳丽. 粤港澳大湾区法律规则衔接疑难问题研究——以多元化纠纷解决机制为切入点[J]. 中国法律评论, 2022(1): 215-226.
- [17]蔡达. 旧金山湾区开放发展经验及对粤港澳大湾区的启示——基于主成分分析和聚类分析的实证研究[J]. 深圳社会科学, 2023, 6(5): 22-32.
- [18]中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[EB/OL]. (2019-02-18) [2023-11-06]. 中央人民政府网. [https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content\\_5366593.htm#1](https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1).
- [19]习近平在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[EB/OL]. (2020-10-14) [2023-11-06]. 人民网. <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/10/15/c64094-31892362.html>.
- [20]政府工作报告——2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上 国务院总理 李克强[R/OL]. (2019-03-16) [2023-11-06]. 中央人民政府网. [https://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content\\_5374314.htm](https://www.gov.cn/premier/2019-03/16/content_5374314.htm).
- [21]中共中央 国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》[EB/OL]. (2021-09-05) [2023-11-06]. 中央人民政府网. [https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content\\_5635547.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-09/05/content_5635547.htm).
- [22]HART H L A. The concept of law [M]. 2nd ed. Cambridge: Oxford University Press, 1994.
- [23]粤港澳大湾区规则衔接下一步怎么做? ——国内外经验对大湾区民商事法律规则衔接的启示与借鉴[EB/OL]. (2023-02-14) [2023-11-06]. 国家高端智库综合开发研究院网. <http://www.cdi.com.cn/Article/>

Detail?Id=19116.

[24]徐伟功. 法律选择中的意思自治原则在我国的运用[J]. 法学, 2013(9): 24-34.

[25]屠凯. 论大湾区的规则体系和治理结构[J]. 法学评论, 2023, 41(2): 46-48.

[26]李可, 唐晓晴. 横琴粤澳深度合作区: 理念创新与制度构建[J]. 港澳研究, 2022(1): 13-24.

[27]陈欣新. 大湾区框架内澳门与珠海法律衔接与协同立法[J]. 港澳研究, 2020(1): 88-92.

[28]董皞. 粤港澳大湾区的特异性与协调发展合作治理之法律问题[J]. 法治社会, 2022(4): 1-15.

[29]坚定不移维护香港长期繁荣稳定——习近平总书记引领“一国两制”香港实践行稳致远[EB/OL]. (2022-06-29) [2023-11-06]. 中央人民政府网. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/29/content\\_5698317.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/29/content_5698317.htm).

[30]燕东申. 内地与香港民商事判决相互认可和执行制度的回顾、探析与延展思考[J]. 澳门法学, 2023(1): 108-118.

[31]李凯莉. 横琴粤澳深度合作区内商事法律规则与澳门的衔接[M]// 莫纪宏, 田禾, 吕艳滨, 王小梅. 法治蓝皮书: 中国法治发展报告. 北京: 社会科学文献出版社, 2023.

[32]蒋朝阳. 横琴粤澳深合区立法需要处理好六对法律关系[EB/OL]. (2022-06-01) [2023-11-06]. [http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5\\_1&art\\_id=2361&lang=1](http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=2361&lang=1).

[33]朱最新. 粤港澳大湾区规则衔接的现状、困境与路径完善[J]. 法治论坛, 2021(3): 178-196.

【责任编辑 邱佛梅】

## Basic Theory of the Interface of Rules in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

XUE Yu

**Abstract:** Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is at forefront of China's institutional opening-up policy, theories and practices of the interface of rules in the Greater Bay Area is flourishing. But if asked what exactly the interface of rules is, there is no basic consensus yet. The interface of rules is a fundamental but vague concept. Discussions on how to do it are pointless until we understand what it is. Nonetheless, a common understanding can be established that the interface of rules itself is not an end, but a means to serve the cross-border flow of factors. This paper argues that the interface of rules is different from the application of rules, the unification of rules, and the convergence of rules. The interface of rules should be understood as the interface of rules about the flow of factors, that is, breaking barriers and reducing costs to serve the cross-border flow of factors. The interface of rules can be further classified into several kinds: the interface of rules about various factors, the interface of policy rules and the interface of legal rules, the reciprocal interface of rules, and the non-reciprocal interface of rules. For the high-quality development of the Greater Bay Area, it is a primary and challenging mission to properly promote the reciprocal interface of legal rules.

**Keywords:** interface of rules; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; flow of factors; institutional opening up

(上接第15页)

rapidly from 0.24 in 2016 to 0.88 in 2022, and the development of new quality productivity has shown a steady upward trend. Among them, the growth rate of the index score of the new instruments is the fastest, followed by the index score of new workers and subject of labor, the growth rate of the index score of the optimal combination of factors is relatively flat. In summary, new quality productivity has been formed and accelerated in the practice of the development of strategic emerging industries in Shenzhen.

**Keywords:** new quality productivity; innovation growth; new development philosophy; quality development; indicator system