

冲突挑战与创新融合： 粤港澳大湾区法治建设思考

谭博文

摘 要：粤港澳大湾区有着“一个国家、两种制度、三个法域、三个关税区、三种货币”世界上独一无二的特点，既没有先例可循，更没有模式可套。体制的创新，往往会伴随着法律的缺失和冲突，虽然在港澳回归后，粤港澳区域间法治建设不管是在合作模式还是内容上都取得令人欣喜的硕果，但是进入大湾区发展时期，如何推进三地深度合作仍面临不少难题。展望未来，伴随《粤港澳大湾区发展规划纲要》的出台，湾区法治建设应坚持由易到难、由浅入深、循序渐进、急事先办的原则，让规则融合、制度保障、协同合作、互动交流形成合力，助推粤港澳大湾区建成国际一流湾区和世界级城市群。

关键词：粤港澳；湾区法治；冲突挑战；创新融合

中国分类号：D927 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2019)05-0055-08

从2016年3月国家“十三五”规划提出推动粤港澳大湾区建设，到2017年7月《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》的签署，直至2019年2月18日《粤港澳大湾区发展规划纲要》的出台，标志着粤港澳大湾区的发展进入实质阶段，湾区建设的画卷正徐徐展开。粤港澳大湾区有着“一个国家、两种制度、三个法域、三个关税区、三种货币”的特点，世界上独一无二，既没有先例可循，更没有模式可套，如何建设好粤港澳大湾区既是崭新的课题，更是巨大的挑战。法治是现代国家治理的基本方式，实行法治是国家治理现代化的内在要求，《粤港澳大湾区发展

规划纲要》明确指出要将粤港澳大湾区建设成为富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群，制度壁垒是影响其建设进度的核心问题，而法治才是破解制度壁垒的利剑，法治不仅可以保护各类要素在资源配置下的权益，激发创新活力和内生动力，它还能规范政府和市场边界，充分保障公平竞争，营造稳定可预期的规则秩序。随着《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》的颁布，明确了作为粤港澳大湾区重要成员的深圳其未来的五大战略定位之一便是法治城市示范，同时要求进一步深化前海深港现代服务业合作区改革开放，以制度创新为核

本文为广东省党校行政学院系统2018年度哲学社会科学规划项目(18FX01)；深圳市哲学社会科学2018年度课题青年课题(SZ2018C017)阶段性成果。

张文显：《法治与国家治理现代化》，《中国法学》2014年第4期。

心，不断提升对港澳开放水平，助推粤港澳大湾区建设，这都显示出以法治推进粤港澳大湾区发展，是湾区城市群协同发展、创新发展的现实选择。

一、粤港澳大湾区法治建设的发展概况

粤港澳大湾区包括香港特别行政区、澳门特别行政区和广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市（以下称珠三角九市），总面积5.6万平方公里，2017年末总人口约7000万人、经济总量约10万亿元，是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，2017年粤港澳大湾区的GDP约为1.6万亿美元，超过旧金山湾区（0.8万亿美元），接近纽约湾区（1.7万亿美元）和东京湾区（1.9万亿美元）。已经拥有世界上最大的海港群和空港群，已经上升为国家意志的粤港澳大湾区既是我国经济未来发展的重要基础，也是国家建设世界级城市群和参与全球竞争的重要空间载体，在国家发展大局中具有重要战略地位。

粤港澳大湾区的概念自提出以来，从最初思考珠三角区域合作新模式，继而提出大珠三角和泛珠三角战略，到现在响应国家的“一带一路”倡议，特别是加入香港和澳门两个特别行政区，让原本的广东省内战略升级为国家规划下的三地跨制度合作。推动粤港澳大湾区发展的核心实际上是经贸合作，但是这种合作又有别于一般意义上的自贸区，首先这是在一个国家内实行的不同政治制度和社会制度下的区域经贸合作，其次三个区域属于三种不同法域，其在参与国际经贸活动时，是可以作为国际条约中的主体，具有相对的独立性，加之广东省并不具独立关税区的地位，粤港澳大湾区经济合作不是纯粹意义上的国内行政区域之间的合作，因此，上述前提下开展跨制度合作至少会遇到法律规范、规章制度、政府管理等一系列问题，也正因如此，粤港澳大湾区在过去的三十多年实践摸

索中，始终不忘用法治推进湾区的建设，将湾区法治建设与法治国家、法治政府、法治社会融为一体去建设。从法治实践来看，内地与港澳的法治合作总体呈现多领域、多模式、多样化的特征：一是形成了内港澳、粤港澳、自贸区三个层面的法律合作，搭建加强粤港澳合作的立体法治空间；二是扩充粤港澳法律合作的内容，在落实内港澳司法协助安排的前提下，着重补充司法协助、两地律师业合作、仲裁调解和审判等领域的合作内容；三是丰富法律合作模式，主要以内地——港澳、广东——港澳、广东辖域——港澳为主要模式；四是构建官方协商机制，广东省以打造法治政府为契机，完善政府法制机构，提高政府法律顾问能力水平，在法律问题的各个环节上积极与港澳对接和协调。虽然粤港澳三地取得不少法治成就，形成一些较为成熟的法治经验，但是仍然存在不少问题：一是区际司法协助仍需要扩展与完善，例如《内地与香港特别行政区法院相互委托送达民商事司法文书的安排》仅规定委托送达司法协助的途径是无法完全解决区际文书送达难问题；二是粤港澳行政监管协作制度尚未建立，主要体现在部分领域的监管合作仍然处于单边监管，或者是监管合作的内容没有实现全口径覆盖；三是政府协调机制不够高效畅通，主要体现在不同政府对于宏观政策、法律执行以及法治文化等领域存在认知差异，同时也存在执行标准不一的情况，增加了各方协调的额外成本。

二、粤港澳大湾区法治建设的现实困境

目前，粤港澳大湾区城市群在法治建设中呈现横纵不均衡现象，横向维度体现在城市间差异，即城市群内不同城市的综合法治发展水平不均衡，纵向维度体现在不同法治内容间的差异，即每个城市内体现法治发展状况的各要素（例如立法、执法、司法、法律文化状况等）之间的发展水平不均衡。实际上，纵向维度的法治差距直接导致

《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，北京：人民出版社，2019年。

《粤港澳大湾区发展规划纲要》，北京：人民出版社，2019年。

世邦魏理仕研究部：《粤港澳大湾区：中国先驱城市群 未来世界第一湾》（研究报告），2018年8月30日。

马化腾等：《粤港澳大湾区——数字化革命开启中国湾区时代》，北京：中信出版社，2018年，第29页。

腾宏庆、张亮：《粤港澳大湾区的法治环境研究》，广州：华南理工大学出版社，2019年，第7页。

张淑钊：《粤港澳大湾区城市群建设中的法律冲突和法律合作》，《港澳研究》2017年第3期。

了横向维度上的法治不均衡，而大湾区的建设涉及经济、政治、文化、社会、民生、环保等多个领域，任何领域的发展遇到困难最终都会演变成具体的法律问题，因此，城市间的法治不均衡会直接影响法律实践的效果和预期。

（一）现有基础：法律依据和法律文件

纵观粤港澳多年合作建设的实际和经验，大湾区建设的法治基础既不是明确的法律条文，也不是单一的国内法或者国际法，而是一个包含四个层面的规范综合体。

1. 根本法基础：中华人民共和国宪法

港澳基本法在序言的第一条中明确了香港和澳门是中国不可分离的部分，且香港和澳门的设立与其他省、自治区、直辖市的设立程序一样，依据宪法规定，由全国人民代表大会批准设立，是中国设立的一个地方行政区域。而拥有统一的宪法是一个国家实现统一的政治和法律表现，作为一个主权国家必须而且只能有一部统一的宪法。无论下位法如何做出制度调整，亦或者推行府际之间的合作安排，宪法作为国家的根本法，不仅是港澳的宪制基础，同时也应该在包括香港特别行政区在内的中华人民共和国领土范围内具有最高法律地位和最高法律效力。因此，从这个意义上来看，宪法应该是大湾区建设的根本法基础。

2. 基本法基础：宪法性法律

所谓“宪法性法律”是指包括宪法和发挥宪法作用的法律，即凡是明确规定社会制度、国家制度、公民基本权利和义务的法律、法规，都是属于发挥宪法作用的法律，或称为宪法部门的法律，或宪法类的法律。对于粤港澳来说，其宪法性法律大致分为三类：一是港澳基本法，在香港、澳门回归后，基本法取代了原有的港英和葡澳的宪制文

件，开始发挥效力，它不仅是在香港、澳门处于高居其他任何法律之上的法律地位，起着“小宪法”的作用，还是协调“一国”与“两制”关系的重要法律，从适用的角度可以看出，它并非只适用于港澳，效力适用于中国所有领域，包括广东。同时基本法授予港澳拥有的综合权力（行政、立法、司法）一定程度上可以更加便捷高效地与广东展开合作；二是全国性法律，是指除了基本法外，能够直接适用于港澳的宪制性法律，具体为基本法附件三中的法律，目前适用于香港和澳门的全国性法律分别为12部和11部；三是除了上述法律以外，全国人大为特区制定的法律和授权法。上述这些都是共同适用于粤港澳大湾区的宪制性法律，共同组成大湾区的基本法律基础。

3. 国际法基础：WTO 规则

港澳以发达经济体身份加入WTO，具有单独关税区，而中国内地是以发展中国家身份加入WTO，广东作为内地的一部分是没有单独关税区的。单独关税区指的是在处理其对外贸易关系和本协定规定的其他事务方面享有完全自主权的某国部分领土。这中间就会涉及单独关税区的政治属性和经济贸易属性的差异问题，加之WTO是发展中国家与发达国家相互竞争和妥协的产物，是国际法律规则，属于国际法范畴，涉及的法律主体又是政府及其行为，具有强制性、原则性和灵活性等特点，其调整范围与粤港澳合作初期的考虑一致，主要针对经济贸易问题，因此，WTO规则必然会起到一定的规范作用，因为，当粤港澳大湾区建设全面铺开时，只有经济关系才需要接受WTO规则的约束和调整。

4. 规则基础：粤港澳府际协议、CEPA 及其补充协议

《中华人民共和国宪法》第三十一条：国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。

国务院新闻办公室：《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书，2014年6月10日。

杨静辉、李祥琴：《港澳基本法比较研究》，北京：北京大学出版社，2017年，第23页。

孙国华：《法学基础理论》，北京：中国人民大学出版社，1987年，第367页。

王振民：《“一国两制”与基本法》，香港：三联书店（香港），2017年，第110页。

刘云甫、陈丹雪：《试论粤港澳大湾区府际合作的法律基础》，《政法学刊》2017年第5期。

熊哲文：《法治视野中的经济特区：中国经济特区法治建设创新研究》，北京：法律出版社，2006年，第135-136页。

粤港澳目前合作主要的规则基础是粤港澳府际协议和CEPA及其补充协议两大规范，学界也有人称之为软法，软法载体形态具有多样性，经常冠以诸如宣言、纲要、协议、倡议、章程、纪要、促进法等多种称谓。因此，上述的规则基础除了称谓符合软法要求外，更重要的是因为两大规范尚未按照宪法、立法法规定的立法程序转化为通行全国的法律，其主要特点表现在各方是否履行协议完全依赖于缔约主体的自觉性，不具有强制性。从粤港澳府际协议来看，自港澳回归以来，中央以默认的方式授权粤港澳签署双边或者多边的府际协议推进各个领域的合作，例如《粤港教育合作协议》、《粤澳旅游合作协议》以及今年刚颁布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》等；从CEPA及其补充协议来看，2003年为了推进内地与港澳经贸领域便利化、自由化，为内地与港澳的经济合作提供更为广阔的空间，中央分别与香港特区政府、澳门特区政府签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系安排》、《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系安排》，后期十年中，根据各方经贸发展的需要，又先后十次签署了CEPA补充协议，这其中涉及货物、服务、投资等领域，虽然它也是以软法的形式存在，但是它在各方的企业、居民的民商事行为中也会产生相应的法律效果，只是由于暂未建立有效的实施保障机制和纠纷解决机制，故在实践中各方因各自所需采取选择性合作，一定程度上影响CEPA及补充协议的实效。

（二）实践约束：湾区法治在冲突和矛盾下的挑战

随着粤港澳大湾区融合发展的不断实践，其面临的主要困境便是法治建设过程中的各种冲突和矛盾。城市间的法治水平参差不齐和法治内容要素差异化导致粤港澳大湾区的法治建设呈现不均衡状

态，这成为粤港澳经济社会融合发展的屏障，一定程度上阻碍了湾区法治协同发展，增加了发展的额外成本，影响了大湾区资源共享、要素流动、人才互通、效率提升、互利共赢等目标的实现。

粤港澳大湾区在法治实践过程中主要面临的冲突和矛盾可以从宏观维度和微观维度来理解。

宏观维度主要体现在制度层面。一是“一国”与“两制”的关系。“一个国家，两种制度”的构想当时是为了解决香港问题，从实际出发，充分照顾到香港的历史和现实情况提出来的。“一国”就是指中华人民共和国，粤港澳大湾区是在一个主权国家之下三个地方行政区域之间建立的湾区城市圈，但是在“一国”之下还存在着两种制度，即在中华人民共和国内，大陆（即广州、深圳、佛山、东莞、惠州、中山、珠海、江门及肇庆）实行社会主义制度，香港、澳门实行资本主义制度。二是三种法域、三种货币、三个海关的并存现象。大陆是以宪法为龙头的统一的社会主义法系，香港是以普通法系为基础，依据英国的海外属地法律制度的模式建构起来的法系，澳门是以大陆法系为基础，依据葡萄牙的海外属地法律制度的模式建构起来的法系。香港发行的货币是港元，澳门是澳门元，广东的九个城市流通人民币。除此之外，香港和澳门都有自己独立的海关系统。三是行政层级高低不同。香港和澳门直属于中央人民政府的特别行政区，属于省级单位，而其余九个城市属于广东省的地市级单位。四是权限范围存在差异，香港和澳门在中央的授权下实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，而隶属于广东省的九个城市仅享有一定权限的地方立法权，并且这九个城市也区分经济特区市和一般设区的市，地方立法权也存在不同，例如，深圳作为经济特区具有双重立法权。总体来说，香港和澳门享有的权利

罗豪才、宋功德：《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》，《中国法学》2006年第2期。

《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社，2009年，第60页。

王禹：《全面管治权理论：粤港澳大湾区法治基石》，《人民论坛》2018年第21期。

双重立法权：根据《立法法》的规定，一是全国人大常委会授予经济特区的立法权；二是经济特区所在地的市作为设区的市的立法权。

远大于广东省其他九个城市。

微观维度主要体现在实践层面。一是现存的合作基础效力薄弱。由于我国宪法缺乏区域合作的法律框架,并且基本法也没有做具体规定,因此,不管是之前的《粤港合作框架协议》、《粤澳合作框架协议》,还是之后颁布的《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》、《粤港澳大湾区发展规划纲要》都不属于立法法规定的法律渊源,其实施的效果理论上都是基于各方合作预期和行动自觉,所以从各方行为的效力性质、范围以及责任等问题上难以有强制性的约束激励作用。以《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》为例,协议中的第三部分对于各方合作推动落实的表述过于简单,关于具体问题的处理,各方应在什么层面、多大程度、如何定责等问题都存在模糊不清的情况。二是立法资源缺乏。大湾区是国内法上的区域合作,理应受到国内法的规制,在现有立法资源中,大湾区并没有直接的法律依据,而府际合作协议在我国法律性质以及效力并没有被直接规定,涉及大湾区的官方文件更多则是倾向于行政指导或者政策性规定,亦不是法律渊源,过去我们更多的是通过法解释学进路的做法,从文本中挖掘合乎实践活动的法律条文要义,才能发现其相应的宪法和法律依据。长远来看,这种方法与大湾区合作建设将产生的大量问题是不匹配的。三是行政管理权限差异。根据宪法和基本法的规定,港澳与广东的法律地位是不一样的,这使得粤港澳法律合作的行政管治权力呈现不对称现象。港澳实行高度自治,除了与主权密切相关的重大权力由中央直接行使外,属于港澳自治范围内的事项授权港澳特区自行行使。另外,港澳还可以行使一定的对外事务权,包括缔结权与参加国际组织权,这都远远超过广东省作为地方行政区域享有的管治权力。四是司法协助存在空白。尽管民商事司法协助

制度已初步建立,但是刑事司法协助仍然是老大难问题,由于港澳的法系不同,广东在处理三方涉及贪污贿赂等职务犯罪、诈骗走私等经济犯罪的司法协助的步骤和方式时就存在差异。另外,随着大湾区的建设全面铺开,各方将在跨境环境治理、食品药品安全监管等许多行政管理领域展开合作,势必会出现行政诉讼问题,行政司法协助将是大湾区司法协助的新问题。五是法律服务机制不完善。经贸合作框架涉及争议解决条款缺乏可操作性,具体来说,CEPA及其系列协议作为一个总则性文件对于大湾区建设中的大量争议来说仍存在不够系统全面,缺乏可操作性等问题,需要不断完善和细化。例如CEPA协议未设立解决争端问题的程序流程,在一定程度上影响了司法机构妥善、快速地处理大湾区建设中的民商事纠纷。粤港澳律师行业是大湾区建设中法律服务的主体,其执业问题也亟待改善。例如CEPA对香港律师事务所在内地设立代表机构的设立条件、活动范围、聘用人员等缺乏规定;香港大律师参与内地诉讼业务过于谨慎和保守;获得内地执业资格的香港居民的业务范围依然有限;两地的律师事务所合作门槛相对过高,降低了中小型的香港律师事务所与内地律师事务所联营的积极性;双方律师资格认证也存在不接轨现象。粤港澳大湾区律师业合作平台还有所欠缺,中国企业“走出去”业务推介和对接的法律服务平台不多,涉外法务供需信息不对称,律师无法深入获取企业需求,企业也无法迅速精准找到自己所需的律师。另外,粤港澳律师人才发展也有待提升,例如,广东省还没有把律师人才纳入高端人才发展规划,没有制定出系统的人才培养方案,并且省内律师大多是以办理传统业务为主,缺少高素质、能办理涉外高端业务的律师等。

三、粤港澳大湾区法治建设的路径优化

粤港澳大湾区建设是“一国两制”下的区际合

叶必丰：《区域经济一体化的法律治理》，《中国社会科学》2012年第8期。

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第二条和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第二条。

黄进、黄风：《区际司法协助研究》，北京：中国政法大学出版社，1993年，第5页。

谢雯、丘概欣：《粤港澳大湾区建设中司法合作与司法保障的路径——以涉港澳民商事审判为视角》，《法律适用》2019年第9期。

慕亚平、张凤媚：《进一步推进粤港两地法律服务合作的思考》，《政法学刊》2012年第6期。

作, 11 个城市在社会制度、法律体系、经济发展、社会结构、历史进程、文化传统和地理环境等方面存在着各自特征和差异, 尊重“两制”差异的同时, 更好发挥“一国”原则本具有和衍生的政治法律权力, 营造良好的粤港澳大湾区法律、经济、社会秩序将有利于破除湾区法治不均衡现象。

(一) 政策先行：规则融合

粤港澳大湾区是“一国两制”溢出的制度红利, 也是特别行政区、经济特区、自由贸易试验区、单独关税区等制度的叠加, 其必然产生许多新的法律问题和制度的创新。体制的创新, 往往会伴随着法律的冲突和缺失, 法律的“时滞”将使法律可能成为进步和改革的羁绊。法律控制如果过分严厉, 将扼杀一些颇有助益的拓展和尝试。而且, “一个规则越是精确, 它就越难顺应变化的环境”。对于粤港澳大湾区建设来说, 在既有法律无法解决因为改革而带来的新问题时, 政策的比较优势就凸显出来, 它既是立法指导方针, 又是解释、运用法律的指南, 而且还具有在没有法律的情况下(包括现行法被判断为不符合现实的情况下)填补其空白的功能。因此, 湾区法治建设应该采取政策突破实现规则融合的路径实施。一是以现有中央层面设立的粤港澳大湾区建设领导小组为基础, 在地方设立集顾问咨询、联席合作、协调处置的粤港澳大湾区规划发展合作小组, 统一收集协调各方发展诉求和实际利益, 合理布局和规划城市群功能定位和职责义务。小组下设各专业委员会, 专业委员会负责集中资源, 精准定位, 高效处理和服务湾区建设中某一类或某一领域的具体事务。二是突破 CEPA 框架实施立法活动, 由签署《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》的四方专门签署一份《法律框架合作协议》作为其附属协议, 形成湾区合作的法律框架, 出台更为具体的推进粤港澳大湾区建设政

策、措施及实施规范, 让货物、服务、资金和人员四项要素能够率先在大湾区内自由流动起来。三是要健全工作机制, 科学合理地制定政策, 充分考量湾区建设过程中各项政策的实施力度、政策管治与经济秩序的协调性以及政策颁布的合理性和正当性等问题, 特别是注重改革决策与立法决策的衔接工作, 将政策法治化, 避免出现改革政策失灵现象。

(二) 科学立法：制度保障

倡导政策突破并不意味着抛弃传统的“硬法之治”, 完全依靠政策来推进湾区的法治建设。相反, 刚性的硬法规范仍然是维护法治秩序和社会稳定的必要手段, 尤其是在我国社会主义法治国家建设进入新阶段之际, 努力建构的仍应是硬法的制度体系、程序设计和责任机制, 以规范国家权力、保障公民权利。在未来大湾区的建设中, 要充分发挥立法权力, 将各项行之有效的改革政策法治化, 将其上升为一套严密的法律法规体系。具体来说, 一是由于湾区内各市行政级别、立法权限都有差异, 为了协调解决各方的法律冲突和新法制定的额外成本, 粤港澳大湾区应探索设立大湾区立法协调机构, 构建长效化的立法协调联席会议, 使其成为法制协调、制度对接和机制衔接的有效平台, 从协同立法的方式来看, 建议采取政府推进为主、社会演进为辅的路径; 从协同立法的范围来看, 可循序渐进地从具体性的大湾区共同事务进展到一般性的大湾区共同事务。二是在《粤港澳大湾区发展规划纲要》基础上, 通过合作实践逐步构建系统完备的大湾区合作发展的法律支撑体系。从步骤看, 要承接已有基础, 根据《法律框架合作协议》, 制定区际冲突法解决区域的程序规则, 最后制定适用湾区的统一法, 即各主体通过各自的法律程序和规范形式使大湾区内部合作相关法律达到实质的一致与协调。从

杜承铭：《粤港澳大湾区跨法域治理的法治基础问题的若干思考》，《香港基本法澳门基本法研究会 2018 年年会论文》，2018 年 8 月 12 日。

博登海默：《法理学、法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，1999 年，第 403 页。

理查德·A·波斯纳：《正义/司法的经济学》，苏力译，北京：中国政法大学出版社，2002 年，第 183 页。

高见泽磨：《现代中国的纠纷与法》，何勤华、李秀清、曲阳译，北京：法律出版社，2003 年，第 107 页。

王紫零：《粤港澳紧密合作中的软法研究》，《探求》2017 年第 4 期。

叶一舟：《粤港澳大湾区协同立法机制建设刍议》，《地方立法研究》2018 年第 4 期。

形式看，主要通过国家法律、行政法规、部门规章、省条例、经济特区条例等相应立法、特别行政区立法会相应立法、特别行政区政府附属立法，以及中央政府、相关部委、广东省及其有关市与特别行政区签署相应行政安排或行政协议来构建。从程序看，为了适应并保障湾区各项改革措施顺利开展，要及时向上级提请需要调整有关法律、行政法规的目录清单以及相关专项立法需求，凡是涉及需要调整现行法律的，应依照法定程序向全国人大或其常委会提出相关议案，经授权或者决定后实施，涉及调整现行行政法规的，应当按照法定程序经国务院授权或者决定后实施。上述立法行为都应当在遵循宪法和法律、行政法规基本原则前提下开展，特别要注重避免出现抽象违宪行为（涉及立法行为的违宪现象）和具体违宪行为（包括国家机关的具体行为违宪，例如行政命令）；从内容看，上述有关立法和行政安排、行政协议要致力于解决人员、资金、货物、基础设施及信息机制的融通交流和公共服务共享，涉及出入境、海关、金融监管、交通建设、信息管理、社会保障等社会经济各领域相关法律法规。三是由于大湾区地处三个不同法域，法律实践的主体和程序都有所不同，因此，在立法过程中除了要考虑资源配置追求效率最大化，更应该注重立法后司法、执法的费用和收益，即立法之后执法和司法是否可行、是否便利等等问题。在立法实践过程中，可以按照急事先办的原则，根据湾区建设过程中迫切需要，先制定具有全局性、根本性意义上的法律，也可以按照由易到难的原则，最先制定的法律可以稍微简单点，以后再细致完善，还可以按照由浅入深的原则，从局部立法到整体立法。四是公众参与立法工作是扩大公众参与法律合作的重要环节，立法协调机构应当鼓励湾区

内公众参与立法工作，提高立法的科学化、民主化。

（三）高效司法：协同合作

广义的法律合作是指法域在立法、行政执法、刑事司法、民商事司法、法律制度和信息资源方面进行的交流、衔接与相互提供帮助。狭义的法律合作仅指具有实践内容的行政执法和刑事、民商事司法协助，其功能在于妥善解决互涉的具体法律问题。总体来看，粤港澳大湾区内的司法合作应当是广义上的司法合作，而不仅仅是司法协助。具体来看，一是充分发挥地方立法的主观能动性，立法不仅仅是对实践的被动回应，更要对社会现实和改革进程进行主动谋划、前瞻规划和全面推进。应当积极主动发挥香港、澳门的立法权和广东的地方立法权，特别是深圳的经济特区立法权，要实现立法和司法实践的有机衔接。二是要保障大湾区投资贸易自由化和便利化，目前，知识产权因素已然成为评价法治营商环境好坏的重要内容，国际上已通过一定的指标设置和指标推算对一国或一区域的法治发展水平进行评估，这些指标成为分析、评价该国或该区域投资水平和制度状况的重要依据，而知识产权保护就是其中指数之一。因此，应该从知识产权互认机制、创新产业集聚机制、知识产权运营服务机制、知识产权保护联动机制入手建立严格的粤港澳大湾区知识产权司法保护体系，特别是注重对自贸区企业发展的司法保障，营造开放包容的湾区营商环境。三是深化司法实践，完善粤港澳诉讼案件管辖协调机制，推动粤港澳形成统一协调的调解机制，可试点建立区际刑事司法互助机制，尝试建立快速审理涉港涉澳案件制度。四是创新仲裁机制，建立与国际惯例接轨的仲裁制度，除此之外，积极引入更多国际级的解决争议组织，全力支持香港建设成亚太区国际法律及争议解决服务中心。

林来梵：《从宪法规范到规范宪法》，北京：商务印书馆，2017年，第336-345页。

王万里：《从域外经验看粤港澳大湾区的法治统合问题》，《港澳研究》2018年第3期。

苏力：《法治及其本土资源》，北京：北京大学出版社，2015年，第105页。

饶戈平、王振民：《香港基本法澳门基本法论丛（第一辑）》，北京：中国民主法制出版社，2011年，第305页。

王乐泉：《论法治和改革的关系》，《中国法学》2014年第6期。

钱弘道、戈含锋、王朝霞、刘大伟：《法治评估及其中国应用》，《中国社会科学》2012年第4期。

卢纯昕：《粤港澳大湾区法治化营商环境建设中的知识产权协调机制》，《学术研究》2018年第7期。

五是建立司法信息共享网络平台，随时可查阅三方裁判、执行、交换犯罪情报及前科等司法信息，范围不局限于各地各级司法机关，可扩展为监察机关（港澳为廉政公署）、检察机关、公安机关所掌握的司法资源信息。

（四）法治文化：互动交流

粤港澳大湾区的法治建设离不开优质的法律服务和良好的法治文化。一是要进一步拓宽法律服务业的合作。湾区的深度合作，不仅需要促进三地的企业以多种形式开展更为密切的合作，更需要加强专业人员在区域内的自由流动，增加专业人员在湾区内各城市的执业机会，特别是以律师为主体的法律服务业。要逐步降低粤港澳的律师准入门槛，建构跨境法律职业对接机制，建立粤港澳法律服务业协会，集聚三地法律界人士的智慧合力；建立法律法规文本交流制度，加强三地执业的律师和律所的监督和管理；除了政府的努力外，充分挖掘社会力量，加强三方的科研机构、高校之间法律人才的交流和培养，鼓励建立粤港澳地区的法学学生双向培养机制，在尊重司法制度、法治文化等差异的基础上，增进粤港澳法学学生对彼此司法制度的了解、国家归属感和民族认同感，为法治中国建设储备人才力量。二是要提高粤港澳大湾区法治氛围基础，提升法治文明程度。不仅要完善国家信用管理体系相关的法律法规，还要培养尊重契约、善用契约的精神，以建立诚信信息收集制度为契机，通过综合应用大数据、云计算、人工智能等技术搭建湾区社会信用平台，因为过去的信息包含着未来，是未来行动选择的一个良好预期，在湾区内为所有交易行为主体构建一个声誉机制（即诚信档案），这种非暴力强制手段不仅同样具有效力，在某些条件下甚至会具有更大的效力。三是要加大全面普法力度，强化湾区法治氛围。内地要积极向香港、澳门宣传《粤港澳大湾区发展规划纲要》的优势、

十八大以来司法体制改革各项法治成果以及优质的法律服务环境，让港澳老百姓有机会、有途径、有能力了解内地的法律服务水平和法治营商环境，在大湾区形成法治共识、凝聚法治认知、营造尊法学法守法用法的社会风尚。

参考文献：

- [1] 王振民. “一国两制”与基本法[M]. 香港：三联书店（香港），2017.
- [2] 刘云甫，陈丹雪. 试论粤港澳大湾区府际合作的法律基础[J]. 政法学刊，2017，（5）.
- [3] 熊哲文. 法治视野中的经济特区：中国经济特区法治建设创新研究[M]. 北京：法律出版社，2006.
- [4] 王禹. 全面管治权理论：粤港澳大湾区法治基石[J]. 人民论坛，2018，（21）.
- [5] 谢雯，丘概欣. 粤港澳大湾区建设中司法合作与司法保障的路径——以涉港澳民商事审判为视角[J]. 法律适用，2019，（9）.
- [6] 王紫零. 粤港澳紧密合作中的软法研究[J]. 探求，2017，（4）.
- [7] 叶一舟. 粤港澳大湾区协同立法机制建设刍议[J]. 地方立法研究，2018，（4）.
- [8] 王万里. 从域外经验看粤港澳大湾区的法治统合问题[J]. 港澳研究，2018，（3）.
- [9] 林来梵. 从宪法规范到规范宪法[M]. 北京：商务印书馆，2017.
- [10] 邹平学，冯泽华. 改革开放四十年广东在粤港澳法律合作中的实践创新与历史使命[J]. 法治社会，2018，（5）.

作者：谭博文，中共深圳市委党校宝安分校讲师、博士

责任编辑：钟晓媚

邹平学、冯泽华：《改革开放四十年广东在粤港澳法律合作中的实践创新与历史使命》，《法治社会》2018年第5期。

钟韵、胡晓华：《粤港澳大湾区的构建与制度创新：理论基础与实施机制》，《经济学家》2017年第12期。

张维迎：《信息、信任与法律》，北京：生活·读书·新知三联书店出版社，2006年，第193页。

马克思·韦伯：《经济与社会》（第一卷），阎克文译，上海：上海人民出版社，2011年，434页。