

“双循环”新发展格局的法治支撑与保障

——以粤港澳大湾区建设为例

郭天武 卢诗谣

摘要：“双循环”新发展格局是党中央基于国内发展形势以及国际发展大势作出的重大科学判断。作为中国经济内循环与外循环的对接区，粤港澳大湾区具备打造“双循环”新发展格局样本的基础条件和制度优势。然而鉴于区域内部发展差异以及“三法域”的特殊背景，法治建设在制度对接、体制机制、营商环境、对外投资等领域存在诸多难点。在区域治理必须坚持法治先行原则的指导下，结合粤港澳大湾区发展的现实瓶颈及实际需求，确有必要从打通法治障碍、强化法治动力、完善法治化营商环境、防范法治风险四个方面出发，为大湾区实现“双循环”新发展格局提供法治支撑与保障。

关键词：粤港澳大湾区；双循环；制度对接；法治保障

中图分类号：F124；D926 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）01-0022-08

一、粤港澳大湾区实现“双循环”新发展格局亟待解决的法治难点

面对国内全面深化改革以及日益复杂的国际社会环境，中国经济要想在风险挑战中实现稳中求进，急需更为深层次的结构性改革。在此背景下，党的十九届五中全会提出要“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。“双循环”新发展格局是党中央根据国际形势、国内环境统筹全局作出的战略决策，是事关全局的系统性深层次变革。粤港澳大湾区建设作为中国经济内循环与外循环的结合与对接区，其在促进内循环稳定以及推动形成全面开放新格局方面具有不可替代的作用。然而鉴于区域

内部发展差异以及“一国两制三法域”的特殊背景，法治建设一直是湾区发展的重大难题。

（一）制度对接存在壁垒

粤港澳大湾区不仅是重要的国家发展战略，也是“一国两制”事业发展的新实践。然而，粤港澳三地由于历史背景等客观因素的影响，在实体法、程序法等多个方面都存在较大差异，法律制度的差异直接导致了法律适用的障碍。粤港澳大湾区建设的法治障碍必须正视以下两个问题：

其一，法律体系的差异。香港特区在法治系统领域保留了地方自治的强烈特色，一直以来遵循着典型英美法系的立法、司法传统。因此香港特区的法律体系有一系列区别于内地法律系统的

规则与程序。澳门特区则以其曾经的宗主国法律制度为模板沿袭了大陆法系的特点。^①虽从法律技术上说澳门特区与内地法律传统具有同质性，但其在法律渊源方面体现着更为明显的多元性，除葡萄牙法律为中心的官方体系外，还内涵着以当地习惯和风俗为中心的民间规则体系。

其二，法律技术的差异。法律技术是指研究和解决专门法律问题的手段和方法，法律技术的差异在一定程度上也会导致法律制度融合的困境。以香港特区为例，遵循先例原则是英美法系的灵魂，故而法律适用更加注重对同类案件的归纳推理，而不是对成文法条予以解释进而适用。相比之下，内地的法律技术则主要是通过立法、司法解释等方式得以运行。澳门特区与内地虽同属大陆法系，但其在法规范、法语言方面仍表现着相当的独立性与差异性。^②这反映到法律适用领域也会造成一定的冲突与差异。

（二）改革亟需法治助力

既然“双循环”新发展格局是事关全局的系统性深层次变革，那么改革必将触及社会经济领域各个层面。不可否认，粤港澳大湾区建设在体制机制方面仍存在较多发展“堵点”和改革“难点”，亟需法治建设破除困境。

其一，公私权力的边界有待调整。放眼世界，多数国家在推动重要改革的过程中，都不可避免以强大的行政权为依托进而推动自上而下的变革。由此带来的负面效应则是行政权力的扩张，对本应由自治领域自行化解的问题进行过多干预。我国在推进改革的过程中同样存在上述问题，为此，国家层面多次强调在粤港澳大湾区建设过程中要注重用法治化市场化协调解决大湾区合作发展中的问题。妥善把握政府与市场的关系、公权力与私权利的边界成为破除湾区体制机制障碍的重要议题，公私权力边界在法治领域的调整将在极大程度上影响市场主体能否释放巨大活力。

其二，区域立法协同有待统筹。赋予地方立

法权，是国家治理方式的重大制度安排，也是充分发挥地方治理主动性的重要方式。而地方立法在因地制宜服务区域发展的同时，也为统筹发展带来了难题。根据《中华人民共和国宪法》的规定，香港、澳门特区实行高度自治，享有立法权，且需遵循法定的立法程序。同时大湾区内的不同省市在立法权限、授权范围上也有所区别。因此由于行政级别的不对等、立法程序架构等局限导致三地法治融合较为复杂。^③法治建设，必须坚持立法先行，在此前提下立法的统筹与协调发展将成为改革成功与否的关键问题。

（三）营商环境有待优化

李克强总理在2020年《政府工作报告》中指出：“受全球疫情冲击，世界经济严重衰退，产业链供应链循环受阻，国际贸易投资萎缩。”产业链的配置和变化本应是市场资源配置自然选择的结果，在这一市场规律的作用下，要想稳定国内市场并持续扩大改革开放，与国际市场形成良好的经济循环体系，必须着力在完善营商格局方面下功夫。作为商业法治的核心内容，法治化营商环境建设是增强粤港澳大湾区竞争力的关键节点。当前，粤港澳大湾区在构建法治化营商环境的过程中必须着力解决以下三个问题：

首先，如何强化产权保护实现创新驱动。产权保护的法治保障程度是否健全将直接关系人民群众和市场主体的财富安全感，影响社会资本互联互通的积极性。粤港澳大湾区目前在产权保护、产权转化效能以及产权服务机构水平等方面仍有待提高。其次，如何畅通纠纷化解的法治渠道。随着粤港澳大湾区的深入发展，各类市场主体在科技、经济、贸易、金融领域方面的交流和联系日益增多，纠纷解决成为区域治理不可忽视的重要议题。最后，如何为经济发展提供法治方面的智力支撑。在“双循环”新发展格局的背景下，粤港澳大湾区内无论是企业产业重构、产权保护，亦或是供给侧结构性改革都使得市场主体对法律服务的需求不断增

① 黄瑞、肖萍：《“一国两制”下港澳法律之比较》，《江西社会科学》2001年7期。

② 祝捷：《论内地与澳门区域合作法律障碍及其解决机制》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2013年第2期。

③ 陈雪珍：《粤港澳大湾区协同立法的困境与出路》，《地方立法研究》2020年第4期。

长,故而法律服务的产业结构有待进一步优化。

(四) 对外投资风险重重

面对世界经济一体化的大趋势,我国一直秉承着鼓励企业积极实施“走出去”的发展战略,多年来在对外投资领域取得了长足发展。但不可否认中国企业在“走出去”的过程中仍缺乏真正的法治支撑,导致投资主体的合法权益无法得到有效保障,在一定程度上削弱了中国企业对外投资的积极性。《世界经济展望报告》也提到受疫情、市场需求疲弱以及金融市场情绪的影响,当前世界经济仍然面临多重风险。面对市场存在的高度不确定性,在“双循环”新发展格局下,机遇与风险并存,大湾区作为内外循环的接入口,仍在对外投资的法律保障以及风险防范方面缺乏系统性的部署及安排,如何在把握历史发展机遇的同时,应对双循环发展的风险,实现“以高水平对外开放打造国际合作和竞争新优势”的目标,成为粤港澳大湾区实现“外循环”的关键问题。

二、打通“双循环”新发展格局下制度对接的法治障碍

“三法域”既是粤港澳大湾区特殊的制度优势,同时也是形成制度壁垒的根源。“体制的创新往往会伴随着法律的冲突与缺失,而法律的‘时滞’同时可能成为进步和改革的羁绊。”^①这里的“时滞”既包括法律条款自身时效性的滞后,也包括法律融合与对接的滞后。打破障碍并不是要忽视或摒弃差异,正视差异才是寻求公约数达成共识的基础和前提。而制度的差异也并不意味着一定导致冲突,既要“求同”又要“留异”,应当成为指导湾区法治建设的基本原则。为此,加快法律制度的对接应当遵循“求同留异—强化合作—制度创新”的路径:

(一) 寻求法治融合的公约数

从法治文化出发寻求公约数。区域法治文化是经过长期历史发展演变,由自然地理环境、历史

文化传统等因素综合作用的结果。^②虽然分属不同法系,但三地法律文化所固有的“实质性传统”仍是湾区法治实现共通、共享的重要基础。^③特别是由于我国内地与澳门在法治传统上都有鲜明的大陆法系色彩。因而,在借鉴他国法治经验的基础上,更容易寻求法治文化与法理基础的共通之处,在实现粤港澳大湾区法治协同发展的道路上更进一步。

从法治内容出发寻求公约数。打通湾区双循环的法治障碍并不意味着在所有的法治领域都必须实现共通共融。对此,就曾有学者提到我国区域一体化进程中关于地方立法协调的领域虽然空间较大,但可优先考虑从一体化发展中具有共性的跨地区事项进行突破。^④因此就大湾区实现双循环发展格局的现实需求而言,在法律制度对接方面可采取循序渐进之方式,坚持问题导向和需求导向,在共通点较为凸显的重点领域、具体环节,例如通关、金融、贸易、科技创新等民商事领域寻求法律制度融合与对接的公约数,加强内地与港澳在具体领域的规则对接与制度整合,为有效推进大湾区资源要素的流通和社会融合发展打通法治障碍。

(二) 开展多元化的交流合作

打破粤港澳三地的法治障碍除了寻求公约数的常态化路径外,交流合作应当成为发现障碍、解决障碍的重要方式。根据已有惯例与实践,强化法治合作的路径主要包括以下两方面:

第一,在重点领域搭建合作交流机制。法治内容涉及实体法、程序法等多个领域,粤港澳大湾区建设在所有领域均实现法治一体化建设不可行也无必要。就法治内容领域的共通之处而言,三地职能部门可考虑定期就法律制度的重点领域、关键事项交换意见、凝聚共识,推动交流协作的系统化、规范化。常态化的交流沟通机制是加快制度衔接的关键,在重点领域加强合作交流,是在综合考量了现实需要性、实践可操作性后达成的

① 谭博文:《冲突挑战与创新融合:粤港澳大湾区法治建设思考》,《特区实践与理论》2019年第5期。

② 夏锦文、陈小洁:《区域法治文化:意义阐释、运行机理与发展路径》,《法律科学(西北政法大学学报)》2015年第1期。

③ “实质性传统”指反映民族精神的文化。参见米健:《从中西法律文化的冲突与交融看澳门法律制度的未来》,《法学家》1994年第5期。

④ 陈俊:《区域一体化进程中的地方立法协调机制研究》,北京:法律出版社,2013年,第195页。

共识。例如针对当前法治合作的实践样态,可考虑在营商环境、法律服务、创新驱动、社会治安四方面强化三地的法治合作与交流。^①以重点领域作为突破口,为其他环节的制度对接提供示范样本。

第二,在合作方式上开启多层次、多样态的模式探索。常态化的合作交流机制的前提,多样化的合作模式是激活合作效能的制度关键,促使大湾区法律制度的融合朝制度化的方向发展。考虑到目前已有的实践以及未来可能的发展方向,未来大湾区在开展法治合作时可采取下述三种方式:其一,数据共享模式。数据作为数字经济的“新能源”,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段,大湾区法治合作应当借助信息技术的力量,考虑在产权信息、区域治安、纠纷解决方面充分利用大数据时代的技术优势,通过平台信息共享搭建法治交流合作平台。其二,立法合作模式。大湾区发展要想实现质的突破,必须摆脱单一的经济合作模式,在制度文明上寻求创新突破。法律作为国家和社会层面地位最高、效力最广的规范,在调整民事关系、规范市场秩序方面的作用不可忽视。故而,必须在立法领域积极寻求合作的可行模式,湾区协同立法可在更深层面打破阻碍市场要素自由流通的制度障碍。其三,实体联营模式。除了信息、制度层面的交流合作,实体组织的联营模式同样也是法治领域实现跨法域、跨地区合作方面的重要路径。当前三地在律师事务所联营方面已开启广泛的探索与实践,并取得了良好的效果。未来可考虑在社会生活的其他领域开启实体联营的法治合作模式,在合作中寻求融合。

(三) 创新法治的区际模式

法治作为大湾区建设的有力保障,应在求同存异的基础上,积极探索制度创新,寻求法律协调的最大公约数,探索形成区际法治的湾区模式。就现实可行性而言,结合不同领域不同层次的发展需要,区际法治模式的创新可包括协助、独创、

引入三重进路。

其一,就协助模式而言,协助模式可主要针对三地共识度较高并有良好基础的民商事领域,通过进一步完善粤港澳民商事司法协助体系,健全相互认可和执行的民商事案件判决机制,强化审判职能的发挥进而倒逼制度创新,以诉讼保护规则衔接促进深度融合。其二,就独创模式而言,独创式意味着更深层次的变革,由于刑事法制领域涉及的司法与法律适用冲突更为广泛,在原有基础上寻求对接与融合较为困难,故而在刑事法制领域可考虑建立摆脱内地与港澳原有刑事司法与法律适用架构的独创型司法模式。^②其三,就引入模式而言,经验借鉴是制度变革的重要路径之一,鉴于港澳特区在部分规则领域的领先优势,可通过在内地特定领域引入港澳规则的方式实现法制规则的进一步对接与融合。正如广州南沙近期启动的在特定领域引入港澳规则及标准先行先试的调研及立法工作。

三、提升“双循环”新发展格局下体制改革的法治动力

法治作为国家治理的重要手段,在其中扮演的重要角色不言而喻。粤港澳大湾区强化双循环的法治动力的重要意义在于通过法治的力量为打通发展“堵点”,破除体制机制的改革“难点”,为国内改革、国际发展赋能。故而法治动力的彰显必须着力从限权、赋能出发。

(一) 限权:着力构建法治政府

“从某种意义上说政府的法治化决定着法治国家和法治中国的质量和进程。”^③因此,着力构建法治政府必将成为推动改革发展的重要助力。

首先,法治政府必须是依法行政的政府。^④在“双循环”新发展格局的背景下,粤港澳大湾区建设将会遇到前所未有的新问题、新困局,要想实现稳定有序的发展,政府必须强化依法治理,注重运用法治思维和法治方式解决深化改革过程中遇到的问题。

① 郭天武、吕嘉洪:《粤港澳大湾区法治合作的立法路径》,《地方立法研究》2020年第4期。

② 梁玉霞:《横琴新区之刑事司法管辖与法律适用探索》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2012年第2期。

③ 张文显:《习近平法治思想研究(中)——习近平法治思想的一般理论》,《法制与社会发展》2016年第3期。

④ 姜明安:《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》,《法学杂志》2013年第6期。

其次,法治政府必须是规范秩序的政府。供给侧结构性改革离不开法治作为保障。习近平总书记多次强调“形成以国内大循环为主体,意味着要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点。这个循环要想畅通,就必须构建完整的内需体系,特别是供给体系和国内需求的适配”。而供给侧结构性改革离不开法治作为保障,政府必须充分发挥市场秩序的组织规范作用,着力规范各类市场主体的经济活动,严厉打击扰乱市场的各类违法行为。

最后,法治政府必须是简政放权的政府。限制公权力干预市场资源配置的同时意味着向市场参与主体充分放权。市场化方式意味着将市场视为解决区域合作中的经济、社会、生态等问题的基础手段。因此政府必须聚力破除无效制度约束,最大限度地减少政府对市场的无端干预。落实到法治领域而言,则是以法律规范为政府权力划定边界,厘清政府和市场的关系,充分释放市场主体活力,促进经济的高效发展,让“双循环”真正畅通起来。

(二) 赋能:通过立法为改革赋能

地方立法权是社会自然演进的必然产物。^②随着粤港澳大湾区的深入发展,湾区九市及港澳特区对自治事务进行管理的需求也随之增长,区域发展应当充分发挥立法的引领和推动作用。应当说地方立法将成为粤港澳大湾区发展不可忽视且拥有巨大能量的重要抓手。只有充分激活地方立法,才能最大程度地释放区域发展的活力,从而应对湾区发展随之而来的重大机遇和挑战。从目前的实际情况而言,地方立法改革赋能的主要内涵应当包含以下两个方面:

第一,着力运用多层次的地方立法权。赋予地方立法权,是国家治理方式的重大制度安排,是充分发挥地方治理主动性的重要方式。鉴于“一国、两制、三法域”的特殊背景,规则冲突与制度壁垒一直是阻碍粤港澳大湾区高质量发展的关键难题,为了破解这一难题,除着力对制度进行梳理等基础性工作外,还可结合《中华人民共和国立法法》授予的多重立法权限,包括广东省地

区立法权、内地九市地区立法权、经济特区立法权、特区立法权等,在特定领域制定规则对接的示范法。其中,深圳经济特区作为同时拥有经济特区立法权和设区的市地方立法权的城市,其在改革发展中将拥有应对具体问题灵活处理的巨大优势。作为中国特色社会主义先行示范区,要充分利用特区立法权的显著优势,最大程度地释放市场活力,在新兴领域加强立法探索,牢牢掌控创新与发展的主动权。以功能为导向,实现立法与改革的双向互动,努力为双循环经济发展格局提供法治动力。

第二,统筹协调区域立法。我国在粤港澳大湾区一体化建设过程中衍生形成了区域协同立法的概念,旨在打破区域合作与协调发展的壁垒。在统筹协调区域立法时首先应当考虑下述问题,协同立法虽是突破制度壁垒的创新路径,然而受上位法优先和冲突等法律适用基本原则的限制,协同立法发挥的空间同样可能遭到压缩。因此,如何在法定框架下,灵活处理由于立法权限不对等、规则冲突等问题引发的困境,发挥协同立法的强大优势成为不可忽视的重要议题。为适用改革发展的需要,需尽快推动粤港澳大湾区法律法律的立改废释。不可否认为了达到特定目的,暂停部分法律实施为立法预留空间成为突破制度障碍的不二选择。对此,我国亦有现实的法律依据作为制度支撑。根据《区立法权、内地立法法》第十三的规定由全国人民代表大会及其常务委员会根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。从而避免改革事项的推行与既有的法律规则相冲突,同时也为大湾区规则对接的立法探索提供可能。在排除既有规则的冲突后,应当充分发挥协同立法的制度优势,在法律规则的对接与创新方面形成“求同”且“可异”的立法协同模式。

四、助力“双循环”新发展格局下的法治化营商环境

良好的营商环境是吸引资源、资金、人才等生产要素的重要指标,其在服务于区域经济健康

① 史际春:《以法治保障供给侧结构性改革》,《人民日报》2016年11月02日,第7版。

② 焦洪昌:《地方立法权扩容与国家治理现代化》,《中共中央党校学报》2014年第5期。

发展的同时,也是实现社会治理能力和治理体系现代化不可或缺的重要抓手。营商环境的法治化,是区域吸引投资的重要保障,也是企业最关注的制度性成本。^①法治作为社会治理的重要方式除了为改革赋能外,同时也应当成为经济活动的“守护者”,为大湾区打造稳定公平透明、可预期的良好法治环境。面临粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区建设的重大历史机遇,法治在打造“双循环”新发展格局的法治环境中的关键作用主要体现为以下三个方面:

(一) 加快落实产权保护,确保创新驱动

1. 平等保护。良好的营商环境必定表现为产权受到严格保护、产权纠纷得到依法公正妥善解决的法治环境。^②为了应对国际经济的复杂形势、打造国内市场良好的营商环境,加强对私有产权的保护,激发市场经济的活力和创造力,2020年颁布出台的《中华人民共和国民法典》确立了“平等保护”原则,充分肯定了法律制度对于各类所有权多种所有制经济的保障。一直以来,产权保护由于法律制度的不健全,在一定程度上削弱了部分民营企业进行市场投资的积极性。因此,法治在助力营商环境中必须遵循平等保护原则,以公平为核心,对公私财产一视同仁,对境内外投资者的产权同等保障,彻底贯彻《中华人民共和国民法典》提出的平等保护原则,增强境内外投资者的信心。

2. 全面保护。全面保护产权不仅包括保护物权、债权、股权,也包括保护知识产权及其他各种无形财产权。尤其对于粤港澳大湾区而言,要想成为具有国际竞争力的科技成果转化基地,科技创新必须具备更加稳定、透明、可预期的营商环境,而知识产权保护则是促进科技创新的重要制度保障。^③扩大和加强对各类产权的全面保护应当是营造法治化营商环境不可或缺的重要手段,只有产权归属清晰、权责明确、严格保护,才能促使国内外的市场主体放心投资、创新发展。

(二) 加强诉非对接,促进纠纷多元化解

要想真正形成法治保障的闭环,除了上述权利保障的基本设置外,救济也应当在其中占据重要地位。建立完善的多元化纠纷解决机制,为经济发展减少后顾之忧。粤港澳大湾区应当顺应“双循环”新发展格局以及湾区建设的重大历史发展机遇,在着眼于区域纠纷解决的同时,放眼国际,推进仲裁、调解、诉讼等纠纷化解手段的多元联动,为“双循环”新发展格局提供强有力且持续的法治保障。

1. 加快诉前纠纷解决的多元联动。多元解纷机制的构建除了单一解纷方式的完善外,多元联动才是更为深入的目标。因此,必须充分利用调解、仲裁等非诉讼式的解纷手段,在相关领域开启一系列的改革和探索。强化仲裁、调解等非诉讼化方式在化解纠纷领域的关键作用。开展仲裁与诉讼之间的衔接工作,及时在审前分流部分案件;激活诉前联调、委派调解机制的分流效果,实现诉前纠纷的高效化解。另外,规则是纠纷解决的前提与基础,完善健全的争议解决规则不仅能够迅速扩大区域纠纷解决机制的影响力,还能增强争议双方的信赖感。鉴于粤港澳大湾区作为改革开放的策源地,还应不断在纠纷解决领域的规则和程序方面加强与港澳、国际规则的对标与衔接,打造粤港澳大湾区在多元纠纷化解领域的核心地位。

2. 撑起权利保障的司法防线。司法是维护社会公平正义的最后一道防线,其必须及时、公正、客观、高效地回应市场主体的司法关切和需求。因此除着力构建非诉讼纠纷解决机制的同时,审判对于纠纷解决的作用不可忽视,为境内外投资主体提供坚实的司法保障。为此,粤港澳大湾区的司法机关应当在司法领域持续开展商事审判的有益探索,全面强化民商事审判能力,妥善审理投资、海事、产权等民商事案件,积极保障“双循环”新发展格局。只有充分认识到构建多元化纠纷解决机制在优化营商环境中的重要地位才能真正为区域提供强有

① 钱锦宇、刘学涛:《营商环境优化和高质量发展视角下的政府机构改革:功能定位及路径分析》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

② 谢红星:《营商环境法治环境评价的中国思路与体系——基于法治化视角》,《湖北社会科学》2019年第3期。

③ 钱翠华:《知识产权保护是粤港澳大湾区发展的重要保障》,《人民法院报》2019年3月5日。

力且持续的发展动能。

（三）推动产业升级，提供高端法律服务

“公共法律服务是一种政府统筹实施的与社会理想相符合并最大可能地保证公民的合法权益和正当利益与愿望得以实现的制度。”^①故而完善的法律服务体系既是政府职能的组成部分，也是体现区域发展软实力的关键指标。考虑到粤港澳大湾区建设发展的实际需要，法治化营商环境的构建离不开高质量的法律服务作为支撑。

1. 专业化。“双循环”建设需要着重产业基础再造和产业链提升，将产业链供应链的完整性和安全性上升至新的高度。故而新发展格局必然会推动产生综合化、全功能的市场需求，就法律服务的角度而言，需要在产业链条所涉的“购、产、运、存、销”环节提供更为专业的保障。围绕实施创新驱动发展战略、加强供给侧结构性改革等重要目标，粤港澳大湾区发展需要在知识产权、破产重组、金融债权、涉外投资等领域成立或培养专业的法律服务团队，有效服务粤港澳大湾区建设，凝聚和引领法律服务的专业力量。

2. 集群化。集成式的法律服务集群是提升公共法律服务供给水平和功能质效的前提和基础。粤港澳大湾区的发展除需要以诉讼为主的传统业务，在法律服务的需要上转变为多样化、高端化、定制化的发展道路。对此，湾区内的部分城市已率先开启了相应的探索，例如广州在推动公共法律服务的过程中，充分重视资源和人才的整合，根据区位优势已建立三大功能有别的法律服务集聚区。其中，天河区利用其中心的地理区位，集中处理高端和非诉法律服务业务；白云区创新式地探索“党建+产业+法律”的模式，构建立足传统定位与诉讼法律服务为一体的法律服务聚集区；南沙区则通过法律服务资源的优化整合，打造粤港澳法律服务高地。下一步，打造法律服务集聚区将成为粤港澳大湾区法律服务建设的主要方向，集群化的法律服务效能将为湾区发展提供及时高效的智力支撑。

3. 信息化。2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》，要求推动公共法律服务与科技创新手段深度融合，着力打造“智慧法律服务”。通过推广应用智能法律服务技术，借助远程平台提供法律帮助、利用信息技术方便境内外市场主体的需求。特别是在“双循环”新发展格局的发展背景下，外循环需要更高水平的对外开放，对外开放需要更高水平的法律服务作为智力支撑。智能化、信息化的法律服务能够为境内外主体提供更为及时便捷的法律服务，及时应对外循环发展过程中产生的法律风险及法律需求，以信息化的法律服务为双循环发展赋能。

五、防范“双循环”新发展格局下对外投资的法治风险

习近平总书记多次强调“以国内大循环为主体”并不意味着关起门来封闭运行。从世界大势看，经济全球化仍是历史发展的潮流。我国经济之所以能够得到持续快速发展的一个重要动力即是对对外开放。粤港澳大湾区作为对外投资的重要窗口，确有必要从高素质法律服务人才、法律风险防控等方面入手进行体系化、针对性的制度建设，防范对外投资带来的系列风险。

（一）为应对对外投资风险提供智力支持

“法律冲突是对同一民事关系所涉各国民事法律规范不同而发生的法律适用上的冲突，同时也包括不同法律同时调整一个法律关系时发生矛盾的法律问题。”^②粤港澳大湾区在参与“一带一路”建设及对外开放建设的过程中，为促进粤港澳大湾区内生产要素的自由流通，产业结构、市场资源势必朝着相互融合、一体化的目标发展，随之而来的则是银行、证券、保险等领域的跨境金融资本的流动。另外，在统筹生产、分配、流通、消费四个关键环节资源的过程中，也将涉及不同领域、不同区际、不同国际的民事法律关系，由此则必然产生法律冲突的风险。

另外，“双循环”同时也意味着对外经贸合

① 刘炳君：《当代中国公共法律服务体系建设论纲》，《法学论坛》2016年第1期。

② 北京市律师协会外事委员会课题组：《关于“一带一路”法制建设和法律风险防范的思考》，《中国司法》2016年第11期。

作的日益频繁,然而中国企业在“走出去”进行对外投资和国际化经营的过程中,仍面临着诸多风险。例如由于东道国政局动荡、经济基础、市场准入所引发的法律风险,尤其是“一带一路”沿线国家的法治环境是否能为对外投资提供良好且可预期的法律保障。无论是由法律冲突还是因东道国客观因素引发的法律风险,都有赖于高质量的涉外型法律服务人才提供智力支持,要求其不仅通晓粤港澳三地的相关监管政策、更有能对域外民商事法律有足够的了解和研究程度。

(二) 为防范法治风险提供制度支持

除了智力支撑的保障外,在“双循环”新发展格局下,以大湾区为起点,要想实现高质量的对外开放,还必须从规则和标准上入手,逐步掌握防范法治风险的主动权。

其一,以特定领域为抓手完善国内立法。我国在海外投资领域一直以来都缺乏较为系统性、针对性的法律规范,对于海外投资的具体法规也呈现出碎片化状态,偶有少数规定也只散见于各部门行政法规或部门规章中,且对于海外投资主体的权益保障内容较少。^①法律作为效力最高的行为规范,无论是从保障国家利益出发,还是投资主体的合法权益而言,都应当尽快着手出台针对投资、金融、保险的高位阶法律。在总体国家安全观精神的指引下,在国家层面的法律体系中更多地展现“主权”元素,切实保障国家及本国投资者的合法权益,充分发挥法治对企业国际化投资的支撑保障作用。

当然,考虑到现实情况的实际需要,就粤港澳大湾区层面而言,可考虑率先在特定领域创新出台相关条例,充分发挥法律区域协同立法的制度优势,在对外投资领域实现三地的法治融合创新,为完善国内立法提供创新的制度样本。

其二,在国家层面占领防范法治风险的话语权。早期我国在对外投资场域多数时候担任的是资本接收国的角色,因此对于参与国际“标准”制定工作的参与度不足,在一定程度上导致了因标准化原因造成的贸易壁垒。然而,中国改革开

放发展至今,我国在国际市场的角色实现了由资本接收国到资本输出国的重大转变,因此需要在国际标准化舞台上作出相应的中国贡献,力争占领“规则高地”,让“中国标准”引领世界的进步与创新。特别是粤港澳大湾区聚集了众多科技创新企业,对于行业与国际标准的制定与修改应当具有相当程度的话语权。抢占国际规则的话语权是防范法治风险的重要基础,下一步应进一步在监管体制、质量标准、检验检疫、认证认可等方面加强与国际标准与法律制度的对接,以粤港澳大湾区为跳板形成高水平开放型经济新体制。

粤港澳大湾区建设是新时代背景下我国打造高质量发展典范、推动形成全面开放新格局的重大举措。作为中国经济内外循环的重要节点和对接区,大湾区建设必须充分重视法治在区域治理与发展中的关键作用,及时疏通改革堵点,破除阻力,力争成为“双循环”新发展格局的“区域样板”。

参考文献:

- [1] 郭天武,吕嘉淇.粤港澳大湾区法治合作的立法路径[J].地方立法研究,2020,(4).
- [2] 祝捷.论内地与澳门区域合作法律障碍及其解决机制[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2013,(2).
- [3] 夏锦文,陈小洁.区域法治文化:意义阐释、运行机理与发展路径[J].法律科学(西北政法大学学报),2015,(1).
- [4] 陈俊.区域一体化进程中的地方立法协调机制研究[M].北京:法律出版社,2013.
- [5] 姜明安.论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系[J].法学杂志,2013,(6).

作者:郭天武,中山大学法学院/粤港澳发展研究院教授、博导
卢诗谣,中山大学法学院博士研究生

责任编辑:钟晓娟

^① 金仁淑:《我国企业对“一带一路”沿线投资面临的法律风险及对策研究》,《国际贸易》2019年第9期。