

粤港澳大湾区法律服务集聚发展研究

朱最新

摘要：粤港澳大湾区法律服务集聚发展是新时代大湾区法律建设的重要课题。市场需求、政府政策、要素条件、产业集群和发展战略五大因素直接或间接地反映出大湾区法律服务业集聚发展的形成机理。然而，现实中大湾区法律服务集聚发展面临着政府政策与市场机制合力不足、法律服务专业化发展战略与市场需求不匹配、要素优势不再明显和法律服务集群效应不突出等诸多问题。为此，应当立足大湾区融合发展全局，从三个方面优化大湾区法律服务集聚发展路径，实现大湾区法律服务集聚持续健康发展：一是优化政府政策，实现大湾区法律服务政府与市场双轮驱动；二是推进供给侧改革，实现大湾区法律服务专业化发展战略与市场需求高度契合；三是构建虚拟集聚区，提升大湾区法律服务要素优势和集聚效应。

关键词：粤港澳大湾区；法律服务；集聚发展

中图分类号： D926.5 **文献标识码：** A **文章编号：** 1673-5706 (2022) 01-0085-11

一、问题的提出

现代法律服务，不仅可以有效防范和应对各种可能出现的法律风险，而且对其他产业本身也有很强的乘数效应和拉动作用，是经济发展、区域合作、社会和谐不可或缺的坚实保障，是治理能力和治理体系现代化的重要表现。《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）明确要求，落实内地对港澳服务业的开放措施，鼓励粤港澳共建专业服务机构，促进法律及争议解决服务、会计审计等专业服务发展。作为一种现代服务业，法律服务集聚发展“能有效降低消费者

的搜寻成本并强化市场需求”，^[1]实现法律服务机构与服务对象的信息共享，实现集聚发展的知识外溢效应。同时，在“一国两制三法域”背景下，“粤港澳大湾区比内地其他地区都更加适合开展跨区域、跨法域的交流与协作，更有机会通过体制机制创新来解决深度融合产生的法律问题，也更需要开展创新型法律服务和多元化纠纷解决资源的对接与整合”。^[2]推动大湾区法律服务集聚发展不仅符合法律服务行业从分散走向聚集的潮流和趋势，也有助于大湾区优化法治化营商环境，实现规则衔接、机制对接，是新时代大湾区法律建设的重要内容。

本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“粤港澳大湾区法律建设研究”（20JZD019）阶段性成果。

现阶段,大湾区在加强法律服务合作方面已取得一定进展,法律服务集聚发展方向也已明确。然而,由于“一国两制三法域”的影响,大湾区法律服务集聚发展仍在探索之中,进展缓慢,并存在诸多问题。面对大湾区法律建设中的实践难题,探讨大湾区法律服务集聚发展的形成机理、发展困境和优化路径,有效推进大湾区法律服务集聚发展,是大湾区法律建设不可回避的重要课题。

二、粤港澳大湾区法律服务集聚发展的形成机理

法律服务集聚发展是多种因素合力形成的产物。不同阶段不同地区,不同因素在法律服务集聚发展中的作用也不同。大湾区法律服务集聚发展是法律服务集聚发展共性与大湾区特有个性的有机结合。市场需求、政府政策、要素条件、产业集群、发展战略等五大因素直接或间接地反映出大湾区法律服务集聚发展的最初选择过程和形成机理。因此,考虑到大湾区法律服务集聚发展尚属起步阶段,以影响和形成法律服务集聚发展的关键要素体系——五边形体系模型为模板(如图1所示),研究大湾区法律服务集聚发展因素的同时,梳理出大湾区法律服务业集聚发展的形成机理。

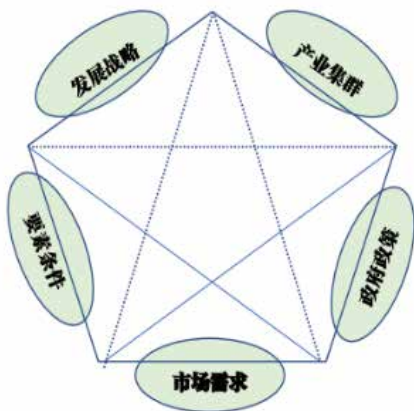


图1 法律服务业集聚发展的五边形体系模型

(一) 市场需求是大湾区法律服务集聚发展的基础

大湾区是一个拥有7200多万常住人口,超

过3000万流动人口,2020年生产总值超过11万亿的世界级城市群,是中国外商投资集聚最多、对外投资最为活跃、经济活力最强的区域之一,是一个拥有1个国家自主创新示范区,3个国家创新型城市,25个国家工程研究中心,600余家科技企业孵化器(其中,国家级孵化器培育单位128项),297家省级新型研发机构的国际科学创新中心。^①人口大量流动、经济科技的高速发展无疑为法律服务提供了广阔的市场需求。以诉讼案件为例,根据最高人民法院、广东省高院以及珠三角九市中院的年度报告,2020年大湾区港澳以外九市诉讼案件达254.2万件,占当年广东全省诉讼案件总数的91%。约占当年全国诉讼案件总数的8.2%。总部企业、外资企业不断涌入,全面依法治国不断深入,不仅对大湾区法律服务提出了更高要求,而且唤醒了各种企业的法律意识,促使了市场对法律服务需求的螺旋式上升,从而推动着法律服务集聚发展。如总部企业最多的广州天河CBD,截至2020年底有254家律师事务所入驻,约占广州全市814家律师事务所的31.2%。(二) 政府政策是大湾区法律服务集聚发展的重要推手

法律服务是受政府政策环境影响非常直接、关键的现代服务业。政府政策不仅决定了法律服务的市场准入,而且对法律服务的区位选择具有重要影响作用。政府政策,尤其是特定的财政补贴和政策优惠,能有效地引导法律服务集聚发展。例如,广州市白云区通过《关于促进白云区法律服务业发展有关措施》等扶持政策,吸引了广州市律协、广州国际商贸商事调解中心、律师事务所等众多法律服务机构入驻,形成了广州首个法律服务集聚区。广州南沙出台《广州南沙新区(自贸片区)法律服务集聚区发展扶持办法》等政策,通过办公用房补贴、专业人才补贴以及经营贡献奖励等政策优惠,有效地吸引了金融仲裁院、航运仲裁院、国际仲裁中心、粤港联营律师事务所

① 以上数据是根据广东省2021年统计公报(<http://stats.gd.gov.cn/tjgb/index.html>)和广东省科技厅科技数据发布应用平台(<http://sjfb.gdstc.gd.gov.cn/app/sjkb/index.jsp>)的相关数据整理而成。访问时间:2021年6月10日。

等高端法律服务机构在南沙聚集，从而推动了南沙法律服务集聚发展。深圳前海根据《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》成立了内地首家境外法律查明机构——深圳前海“蓝海现代法律服务中心”。

（三）要素条件是大湾区法律服务集聚发展的环境因素

现代法律服务是一种知识密集型的专业服务。法律服务集聚在一定意义上是人才的集聚。而人才集聚既需要人才便利获得的环境，更需要能留住高素质法律人才的环境。高素质法律人才的便利获得，是法律服务区位选择关注的核心要素，是法律服务集聚发展的首要环境因素。大湾区拥有香港大学、中山大学、广东外语外贸大学、深圳大学等一批国内著名的法学院所，加之大湾区相关人才政策、薪资水平等的虹吸作用，在高素质法律人才便利获得方面曾经具有明显的比较优势。

良好的工作和生活环境是留住高素质法律人才，促进法律服务集聚发展的重要环境基础。其中，基础设施是留住高素质法律人才，促进法律服务集聚发展的硬件资源，人居环境是留住高素质法律人才，促进法律服务集聚发展的软件资源。但对法律服务这个需要注重品牌和档次的服务行业而言，恰好为其自由选择区位提供了便利。香港中环 CBD、广州天河 CBD、深圳福田 CBD 等区域便捷发达的交通设施和畅通无阻的通信网络等基础设施，以及宽容优美的人居环境等是法律服务集聚此地的重要环境因素。

（四）产业集群是大湾区法律服务集聚发展的直接动力

产业集群是超越产业范围形成的特定区域内的多产业融合共生的现象。伴随产业集群而来的大量企业，尤其是总部企业的高度集中，必然带来法律服务需求的不断增长，给法律服务机构带来无限商机，从而有效地降低了产业集群区域法律服务的市场交易成本。总部企业的高度集中也会促进会计、咨询、评估等其他商务服务业的发展。如总部企业最多的广州天河 CBD，截至 2020 年底入驻会计师事务所达 81 家。伴随产业集群而来的会计、咨询、评估等商务服务业的发展，将使法

律服务与其他商务服务合作形成“一条龙”服务更为便捷，并刺激外在市场发展、有效降低整体的交易成本。

现代法律服务是一种知识密集型的专业服务，既需要有深厚的法治素养、娴熟的法律技巧，也需要有与服务对象相关的知识积累。这就意味着“虽然来自距离最小化的交易成本节约也是知识密集型服务企业集聚的原因，但其不足以解释高附加值和知识密集型集群的持续增长，而获取当地化和相对不流动的缄默知识以及知识外溢却举足轻重”。^[3] 伴随着产业集群而形成的“集体学习过程”，将有助于法律职业者与服务对象实现知识共享，从而增强法律服务机构、法律职业者的竞争优势。这种“集体学习过程”的实现路径包括：通过非正式的社会关系网络获得新知识；通过集聚区中服务企业之间正式的合作安排来促进集体学习机制；通过集聚区中技能劳动力的流动来促进知识的流动。^[4] 例如，香港中环 CBD、广州天河 CBD，深圳福田 CBD 等区域企业总部以及会计、评估、咨询等商务服务业的集群，无疑有助于形成“集体学习过程”，实现知识外溢，从而有力地促使法律服务在该区域的集聚发展。

（五）专业化发展战略是大湾区法律服务集聚发展的基本前提

科学制定发展战略是法律服务机构可持续发展的基本前提。法律服务机构的发展战略不同，其发展方向也会不同，从而导致区位选择的不同。

现代社会是一个分工合作的社会。各行各业都需要分工，法律服务同样需要进行分工。专业化既是大湾区法律服务的客观需要，也是法律服务机构、法律职业者发展的需要，更是法律服务机构品牌的核心竞争力。因此，强调专业化发展战略的法律服务机构都非常重视法律服务的专业化、规范化、规模化、国际化，一般会选择入驻城市 CBD，其目的在于吸引人才、品牌宣传、获得产业集群带来的市场需求的扩大以及资源与信息的共享；而以生存为发展战略的法律服务机构更多考虑的是在法院或者主要客户周边集中，其目的主要在于易接近客户，获得案源。因为同业竞争原因，后一类法律服务机构并不愿意集聚发

展。可见,实施法律服务专业化发展战略,建立健全法律服务专业化发展长效机制,推动法律服务朝着专业化、规范化、规模化、国际化方向转型,是法律服务集聚发展的基本前提。

三、粤港澳大湾区法律服务业集聚发展的现状与困境

改革开放以来,伴随着大湾区经济社会发展,广州天河CBD、深圳福田CBD、香港中环CBD等区域自然集中了大量律师事务所,推动着法律服务集聚发展。在大湾区法律建设中,广州白云、南沙以及深圳前海先后出台优惠政策推动法律服务集聚发展,也取得了一定成效。然而,从大湾区法律建设的时代要求看,大湾区法律服务集聚发展还存在诸多困境与问题。

(一) 政府政策与市场机制合力不足

法律服务集聚发展需要政府政策与市场机制的双轮驱动。但现实中两轮驱动合力不足。这主要体现在以下三个方面:

政府政策与市场机制在港澳法律服务机构大湾区聚集发展上的不完全一致。大湾区建设给法律服务集聚发展带来巨大机遇,赋予了港澳法律服务机构加入大湾区的强大市场动力。^[5]政府也先后出台了《香港特别行政区和澳门特别行政区律师事务所与内地律师事务所联营管理办法》(以下简称《联营办法》)、《香港、澳门特别行政区律师事务所驻内地代表机构管理办法》(以下简称《代表机构办法》)、《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》(以下简称《执业试点办法》)等政策措施促进港澳律师事务所等法律服务机构融入大湾区,从而推动大湾区法律服务的集聚发展。然而,两者并不完全一致,甚至存在相互抵消。面对内地法律事务的广阔市场,港澳法律服务机构有着加入的强大市场动力。但《联营办法》第12条第2款明确规定“参与联营业务的香港、澳门律师,不得办理内地法律事务”。《代表机构办法》虽然规定港澳律师事务所可以依照办法规定从事法律服

务活动,但其从事法律服务活动并未超越外国律师事务所驻华代表机构的范围。《执业试点办法》虽然规定符合条件的香港法律执业者和澳门执业律师可以从事一定范围内的内地法律事务,但必须经培训并通过粤港澳大湾区律师执业考试,取得内地执业资质,而且即使如此也只能“从事一定范围内的内地法律事务”。

政府政策与市场机制在专业化发展上的不完全契合。法律服务本身是一种知识密集、专业化程度高的现代服务。随着大湾区经济社会不断发展,法律服务专业化需求日益强烈。在法律服务专业化问题上,政府政策与市场机制方向是基本一致。早在1997年,为提高律师服务的层次和质量,司法部就曾提倡有条件的律师事务所向规模化、专业化方向发展。^①法律服务的市场需求是现时的,而法律职业者的专业化需要一个过程。市场机制在结果导向中推动着法律服务专业化,需要政府政策的过程支持以推动法律职业者专业化,从而双轮驱动实现法律服务专业化。然而,至今无论是中央层面还是地方层面,推动法律服务专业化的政策基本上是倡导式的,极少有具体的激励性制度支持法律职业者的专业化,从而难以形成法律服务专业化的双轮驱动。

政府政策与市场机制在集聚发展区位选择中的不协调。一般来说,城市CBD是一个城市的经济中心,也常常是企业总部的集聚地、法律服务的集聚区。例如,曼哈顿是美国纽约的CBD,也是整个美国的经济中心,是众多世界500强总部的集聚地。因而,“从整个纽约市看,法律服务主要集聚在曼哈顿。曼哈顿各类法律服务事务所的数量占了整个纽约市的87%”。^[6]而在大湾区内地九市却并非如此。以广州为例,从区域分布来看,2019年广州天河区总部企业数量最多,达到172家,占比达到广州市总部企业的29.8%。^[7]总部经济的聚集吸引着法律服务机构的集聚。广州天河CBD一直以来是大型律师事务所入驻的首选之地。然而,现有市、区两级政府对法律服务

① 详见《司法部关于认真学习贯彻落实中央领导同志批示精神进一步做好法律服务工作的通知》(1997年10月16日)。

集聚区政策扶持的区位选择却不在天河CBD,而是在白云区的广州律师大厦,以及南沙蕉门水岸广场所在的南沙自贸区高端法律服务集聚区。从整个城市均衡发展看,城市需要多中心发展,广州天河已经过于拥挤,法律服务集聚选择拥有土地优势离天河半小时车程的白云具有其合理性。从大湾区政策侧重点看,南沙正是粤港澳深度融合发展的示范区,除了引导港澳企业投资南沙外,引导法律服务在南沙集聚,不仅符合《纲要》要求,也是其整个产业集群的客观需要。然而,政府政策扶持与市场机制所选择的法律服务集聚区域的不一致,双轮驱动难以发挥合力效应,现实中甚至出现了个别法律服务机构为获得相关政策优惠挂名办公的现象,影响了法律服务集聚发展的进程和效应。

(二) 发展战略与市场需求不匹配

法律服务的发展战略与市场需求之间是一种主观谋划与客观规律之间的关系。当主观谋划契合客观规律时,将有力推动法律服务聚集的持续健康发展。否则,不仅法律服务集聚难以实现,而且法律服务机构也会面临生存危机。随着“一带一路”倡议的实施,专业化的涉外法律服务需求日益增长;随着大湾区社会分工的专业化、集约化、信息化和科学化,大湾区法律服务需求也日益专业化。法律服务需求的专业化需要专业化的法律服务供给。专业化的法律服务供给既需要专业化法律服务机构的组织保证,更需要专业化法律职业者的智力支撑。

实现法律服务的专业化发展,“首要条件是完成‘专业’要求,在丰富专业知识、提升专业技能的基础上,‘专注’于某一个或几个业务领域,并在追求行业影响力和职业声誉双高的前提下,实现在业务领域内的‘专享’地位”。^[8]以律师为例,律师的“专业”可以自我实现,但律师的“专注”和“专享”的实现,除了需要政府的制度支持外,更需要律师协会和律师事务所的指导和制度支持。当前不少律师协会在日常管理和业务培训方面已显现出专业化发展趋势,但很少有律师协会完全

实施专业化发展战略。这将在法律服务专业化发展问题上弱化律师协会在政府与律师事务所、律师之间的承上启下功能。律师以个人喜好为基础组织的专业化发展社群也因律师协会承上启下功能弱化而无法持续良性互动,从而出现市场需求日益专业化与法律服务专业化不足的矛盾。以涉外法律服务为例,大湾区港澳以外的法律服务中,虽然也有广州南沙涉外仲裁合作等涉外法律服务,深圳前海境外法律查明,但在众多律师事务所中,极少律师事务所将涉外法律服务确立为其专业化发展方向。截至2020年底,广东省3496家律师事务所中仅有18家设立了境外分支机构,全省55136名律师中仅有1350名涉外律师,从事相关境外法律服务。^[9]可见,市场需求与法律服务机构发展战略,尤其是律师业发展战略并不完全匹配,存在明显不平衡。

(三) 人才比较优势不再突出

高素质法律人才是法律服务聚集的核心要素,是法律服务的千秋基业之本。然而,受各种因素的影响,大湾区人才比较优势不再突出。

大湾区人才政策的比较优势不突出。法律人才在大湾区并不是紧缺人才,广州、深圳等地对此类人才基本上没有什么特殊引才政策。江门、肇庆等地的引才政策,与同省欠发达的梅州、韶关等地相比也不具有比较优势。例如,2020年引进博士,在按照同等级别发放工资基础上,江门的待遇是另加每月六千元生活和租房补贴;梅州的待遇是另加每月五千元生活补贴,在子女入学等方面提供便利服务,并在服务满五年后给予二十五万元购房补贴。引进硕士,在按照同等级别发放工资基础上,江门的待遇是另加每月四千元生活和租房补贴;梅州的待遇是另加每年四万元生活补贴,在子女入学等方面提供便利服务,并在服务满五年后给予二十万元购房补贴。^①两地相比,总体上梅州的引才政策更有比较优势。

从成本——收益看,大湾区法律服务人才比较优势不足。这主要体现在两个方面:一是大湾

^① 根据梅州市人力资源和社会保障局2021年1月25日发布的“梅州市2021年引进博(硕)士等急需紧缺人才公告”以及江门市人才工作局2020年11月06日发布的“2020年江门市‘百名博(硕)士引育工程’招聘公告”整理而成。

区生活成本相对高。在城市,生活成本除了日常消费支出外,主要是住房。从国家统计局相关数据看,大湾区尤其是广州、深圳的日常消费支出和住房价格远远高于全国平均水平。(见图2、图3)。二是法律服务人才收入比较优势不明显。根据整理职友集、Boss直聘、前程无忧、智联招聘等机构截至2021年5月底的相关调查数据来看,大湾区法律服务发展最好的两个城市——广州、深圳的律师平均收入与全国近五年来律师平均收入相比,深圳优势有所减弱,广州不再有比较优势(见图4);与北京、上海、重庆、杭州、武汉等五个主要城市2020年律师年平均收入相比,三个机构数据虽有差异,但都显示广州、深圳无明显比较优势(见图5、图6、图7)。在法律共同体内,2020年广州、深圳两地的律师职业收入与企业法务职业收入相比也不再具有比较优势(见图8)。因而在广州、深圳法科毕业生就业意愿中,律师行业也由原先的首选变为保底。

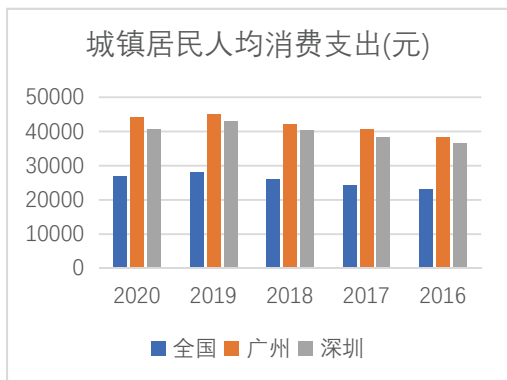


图2 广深与全国城镇居民人均消费支出比较

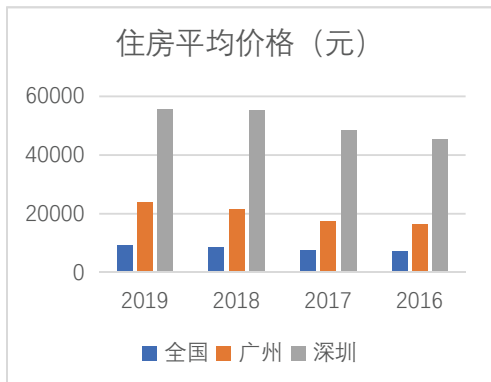


图3 广深与全国的住房平均价格比较

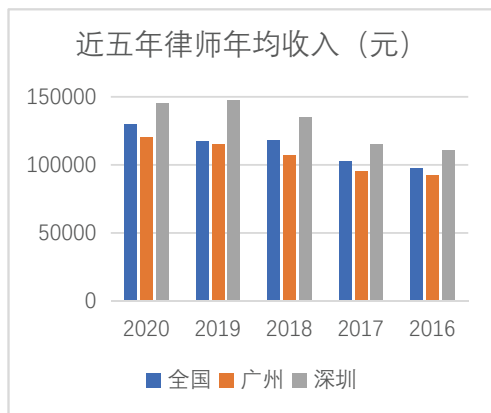


图4 广深与全国的律师年均收入比较(职友集)

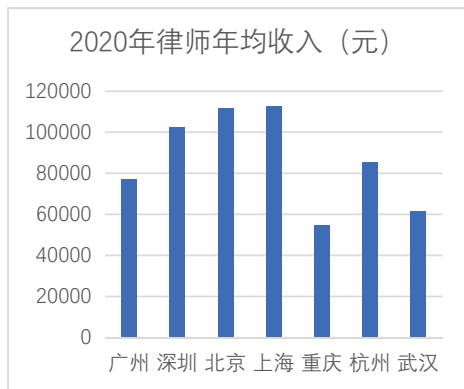


图5 广深与五市律师年均收入比较(Boss直聘)

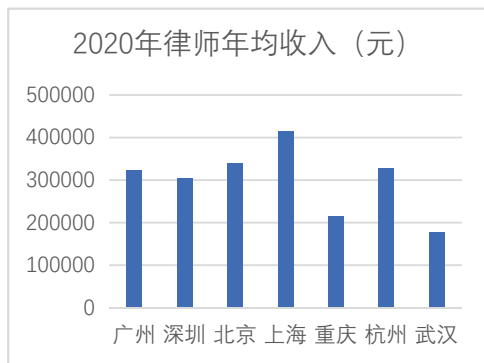


图6 广深与五市律师年均收入比较(前程无忧)

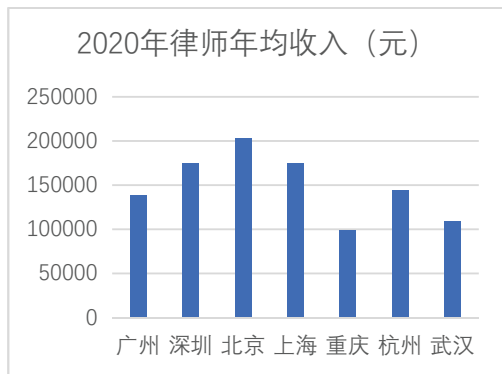


图7 广深与五市律师年均收入比较(智联招聘)

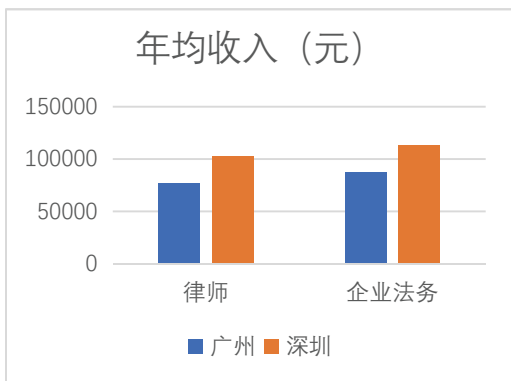


图8 2020年广深两市律师与企业法务收入比较
(Boss直聘)

(四) 法律服务集聚效应不强

大湾区法律服务集聚发展对推进大湾区建成现代服务业基地有着积极意义,也取得了一定实效。然而,与《纲要》要求相比,集聚效应不突出,还存在差距,主要体现在以下四个方面:

法律服务的整体性不足。法律服务的整体性,是指法律服务机构之间通过协商、协调、协作等制度性安排,实现有效专业合作,从而达致法律服务整体效果的最优。法律服务集聚的存在,就是要通过制度性安排,实现法律服务机构的有效专业合作,从而“为企业提供从招商洽谈、落地投产到生产经营全链条的跟踪服务,提供从风险防控、融资并购到企业上市全要素的一条路订单式服务”。^[10]但大湾区法律集聚发展只是将调解、仲裁、司法鉴定、公证、律师事务所、知识产权、法律培训、法律援助等法律服务机构集合在一起,相互之间没有固定的交流机制,更没有有效的合作机制。彼此之间除律师个人业务出现交叉外,仍然是互不相干,无法实现“全要素的一条路订单式服务”,无法低成本运用多元化纠纷解决机制,形成集群效应。

法律服务的区域融合不足。大湾区多种制度、多种法域、多种规则、多种文化交织,迫切需要大湾区法律服务融合发展以预防、解决纠纷。然而,受政策等各种因素影响,大湾区中内地法律服务业务与港澳法律服务业务除了少数联营所有所交集外,两部分法律服务业务基本上各自为政,互不相干,没有实现有效连接,更谈不上相互学习与融合,也就无法实现总体效果的最优。

法律服务与其他服务业协作有限。如在广州,

律师协会与会计师协会虽然有常态化联系,但并没有建立有效的合作机制;律师事务所跟会计师事务所之间缺乏相应的协作机制,制度性合作非常少见,主要依靠个人因素链接;包含律师事务所、会计师事务所等在内的公司化运作至今仍未出现,专业化集聚、多样化集聚难以有效形成,集聚区产业全要素生产率提升难以实现。因而在某些政府引导的法律服务集聚区,法律服务机构集聚的基础仅仅在于能够无偿使用政府提供的资源。

法律服务集聚知识外溢效应不强。产业集聚发展有利于产业内外信息共享和便捷的“集体学习过程”,从而有效实现知识外溢效应。“法律服务行业本身而言,香港律师的涉外业务水平远超内地律师。”^[11]因此,从理论上讲大湾区法律服务集聚很容易形成知识外溢效应。然而,实践中由于法律服务整体性不足、区域融合不足以及与其他服务业协作有限,法律服务集聚知识外溢效应并不明显,更无法强化市场需求。

四、粤港澳大湾区法律服务业集聚发展的优化路径

针对大湾区法律服务集聚发展存在的现实难题,立足粤港澳大湾区融合发展全局,优化大湾区法律服务集聚发展路径,推动大湾区法律服务集聚发展,是新时代大湾区法律建设的内在要求。

(一) 优化政策,实现政府政策与市场机制双轮驱动

政府政策与市场机制双轮驱动是大湾区法律服务集聚发展的强大推力。市场的无形之手在法律服务集聚发展中起决定性作用,但政府有形之手的力量也不容忽视。因此,策动市场力量是着眼长远推动大湾区法律服务集聚发展的主动之举,其操作路径应该是优化政府政策,从而实现法律服务集聚政府政策与市场机制的双轮驱动。

放松法律规制。“法律服务具有一定的封闭性,提供法律服务的过程难免涉及对本地(国)法的解释和适用,是一国司法主权的一部分。”^[12]然而,“一国两制”的前提是“一国”,港澳法律服务机构属于一国范围之内,并不涉及司法主权问题。而且《纲要》的目标是大湾区融合发展,形成国际一流湾区和世界级城市群。而现有相关

法律规制是港澳法律服务机构融入大湾区的最大制度障碍。因此,放松规制,突破现有相关法律限制是推动大湾区法律服务集聚发展的必由之路。一是除了允许港澳律师事务所与内地所联营外,允许港澳法律服务机构在大湾区法律服务集聚区依法开设分支机构,并聘请具有法律执业资格的中国公民作为其法律服务执业者。二是允许在大湾区开设的分支机构除了可以从事香港、澳门以及中国以外的其他国家的法律事务外,可以像大湾区内地法律服务机构一样依法从事内地法律服务。放松对港澳法律服务机构的法律规制,将改变现有利益格局,强力激活市场活力,形成政府政策与市场机制双轮驱动,促进港澳法律服务机构在大湾区的集聚,实现知识外溢效应,从而推动大湾区法律服务集聚发展。

建立健全配套制度。“新的制度安排是保证放松规制的关键要素。”^[13]放松规制并不意味着政府完全缺位,放弃应有的监管,而是应当建立健全相应的配套制度,从而确保放松规制后大湾区法律服务集聚发展在法治轨道上运行。为此,除了完善大湾区规则衔接机制外,至少要建立两个新的制度:一是建立健全大湾区法律服务合作监管制度。法律职业者是法律的守护者,是人权的保障者。在当今社会,法律服务活动不是纯商业性活动,许多法律业务不仅关系着当事人重大权益,而且直接或间接地涉及政治因素。即使是那些纯商业性活动,也会涉及当事人商业秘密和个人隐私问题。因此,加强法律服务监管是各国的普遍做法。然而,由于“一国两制”的特殊区情,两地监管模式并不一致。以律师为例,在珠三角律师监管主要由司法行政部门负责,律师协会协同;在香港,律师监管主要由香港律师会和香港大律师公会负责;在澳门,“澳门律师业高等委员会则专司律师纪律管辖,负责对违纪律师的惩罚事项”。^[14]监管机构的监管在某种程度上会限制法律服务机构的获利能力。基于追逐利益的需要,港澳法律服务机构可能会以分支机构的名义规避港澳的监管,或者以港澳法律服务机构的名义规避内地对分支机构的监管。因此,建立健全大湾区法律服务合作监管制度是放松法律规

制必备的配套制度。监管模式不同,法律和相关职业道德规定的差异,结合监管带来的制度性障碍,大湾区监管机构应当通过协商实现合作监管的规则衔接,从而为大湾区法律服务集聚发展提供制度保障。二是建立健全港澳法律服务机构大湾区分支机构的法律职业者宣誓制度。律师宣誓是世界多数国家已实施的一种制度。在英国,“开业律师是在法院宣誓就职的人员,他们要服从法官制定的开业规则,对该职业行为要在法庭接受控告”。^[15]在法国,出庭律师必须“在接到许可证和在他打算在此开业的法庭宣誓以后”方能执业。^[16]在美国,“取得律师资格的人员,必须在法院宣誓后才能开业,两年内不履行宣誓的,自动失效。以后想当律师必须重新考试”。^[17]我国《律师法》没有设立律师宣誓制度,但2012年司法部印发的《关于建立律师宣誓制度的决定》确立了我国律师宣誓制度。法治社会,法律职业者应当是法律的守护者,维护国家安全、遵守国家法律、恪守职业道德和执业纪律是法律职业者的基本要求。因此,应当建立健全相应的法律职业者宣誓制度,让设立分支机构的港澳法律服务机构负责人和分支机构的法律职业者宣誓维护国家安全、遵守国家法律、恪守职业道德和执业纪律。

(二)推进供给侧改革,实现专业化发展战略与市场需求高度契合

法律服务作为知识密集型的服务,专业化是法律职业者的共同诉求,其重要性是不言而喻的。

“通过专业化塑造律师法律服务的必要性和特定律师的不可替代性,形成并实现律师职业价值,这是律师业务发展的基本规律。”^[18]面对大湾区法律服务集聚发展中市场需求日益专业化与法律服务专业化不足的矛盾,通过供给侧结构性改革,优化法律服务资源配置,提升专业化服务水平,提高法律服务供给结构对需求变化的适应性和灵活性,实现法律服务机构专业化发展战略与市场需求高度契合,从而促进大湾区法律服务聚集发展可持续良性运行。法律服务中,律师行业是其代表。而且狭义的法律服务也指律师服务。因而,为论述方便,以下分析仅以律师行业为例展开。

司法行政部门的制度支持。在大湾区,港澳

法律服务机构专业化已基本实现,专业化发展是珠三角地区法律服务机构必须弥补的短板。在珠三角地区,司法行政部门“发布的制度文件和所发出的行业建议,对律师业发展的影响是整体性的、决定性的,行业协会、律师事务所和律师个体均需在其指导之下开展职业活动”。^[19]因此,司法行政部门有必要在顶层制度设计中强化对律师专业化发展的引导与鼓励,强调律师协会对律师专业化的指导和培养,建立健全具有宣传功能的优秀专业律师评选制度、引领功能的律师专业水平评价体系等相关制度机制,并与有关行政部门协调搭建法律服务专业化建设平台,提供法律服务相关专业信息,为法律职业者专业化服务提供政策支持,从而引导、促进大湾区法律服务的专业化发展。

律师协会的指导和培养。根据《律师协会章程》规定,律师协会是依法设立的对律师实行业务管理的自律性组织,组织律师业务培训,提升律师执业素质与专业化水平是其重要职责。因此,律师协会应当优化“对律师专业化发展的支持功能,逐步实现律师协会功能从管理到管护的转变,重视律师个体价值和需求,以律师需求为导向,为其提供专业化发展的指导建议、开展行业内的交流与互动”,^[20]建立并实施推进律师专业化的常态化培训机制、业内交流互动机制和专业化品牌宣传机制,为律师事务所、律师的专业化发展提供良好的服务环境。

律师事务所的专业化发展战略。律师行业专业化发展最为关键的一环是律师事务所的专业化发展。律师事务所情况不同,其专业化路径也必然不同。大湾区律师事务所只有根据实际,寻找适合自身特色的专业化发展战略,才是最好的。为此,律师事务所首先应当确定适合自身特色的专业化发展战略。其次,律师事务所内部要科学设置业务机构。律师事务所除了办公室、财务等必要部门外,还应当依据律师事务所专业化发展战略、专业化律师情况,以及律师事务所对外品牌宣传和业务拓展的需要设立业务部门和市场拓展部门。第三,通过制度和团队建设提升律师事务所软实力。建立科学的培训与交流机制,不断提升律师专业水平和办案能力;建立有效的分工

合作机制,发挥律师业务特长,提升律师事务所的整体效益;建立合理的收入分配机制,为律师事务所、律师专业化发展提供物质基础;建立公平的激励机制和淘汰机制,确保律师事务所、律师在市场中的强大核心竞争力。最后,专业化律师事务所需要专业化管理。“在商业文化氛围下,企业家才能对律师个人和律师事务所发挥很大作用。这种企业家才能包括为新的法律产品做市场营销、高效率地管理由其他律师组成的团队等能力。”^[21]因而,建立一支专业化的具有“企业家才能”的管理团队是律师事务所专业化发展的必然要求。

律师的专业化发展。律师和医生一样,都是以专业知识、专业技能、专业经验服务于人、救人于危难之中。专业化是律师打造品牌、赢得客户的前提,也是最大化维护客户利益的根本保证。因而律师的专业化是一种必然,在大湾区尤其如此。律师应当按照一专多能的原则,根据自身兴趣爱好、个人性格、资源禀赋以及大湾区各地发展态势等确定自己的专业化发展方向,尽量选择能为律师个体专业化发展提供业务资源和自由职业环境的律师事务所,厚积薄发,走出一条适合自己的独特的专业化道路。

(三) 构建虚拟集聚区,提升要素优势和产业集聚效应

由于政府政策与市场机制在聚集发展区位选择中的不协调,大湾区不少城市形成了多个法律服务集聚区。例如广州法律服务集聚区有广州白云律师大厦、南沙自贸区“高端法律服务集聚区”以及广州天河CBD;深圳法律服务集聚区有深圳福田CBD、前海以及龙岗法律创意园。多个法律服务集聚区的存在,不仅难以充分发挥集聚区有效降低消费者搜寻成本、强化市场需求并形成知识外溢效应,而且集聚区相互间的竞争会影响法律服务的正常发展。然而,现有法律服务集聚区是历史形成的既定事实,内含着不同主体博弈后的利益格局。打破这一利益格局,改变现有法律服务集聚区区位选择不仅非常困难,而且会造成社会整体利益的损失。如何解决法律服务集聚区的区位选择问题已成为大湾区法律服务集聚发展不得不面对的一大难题。

近年来,随着互联网、区块链、大数据等现代信息技术的发展,法律服务机构之间地理空间关联与纽带变得没有那么紧密,法律服务集聚发展对地理空间比邻依赖有所减弱,并且通过网络空间可形成更紧密的耦合关系,从而使得线上和线下融合的虚拟集聚成为可能。虚拟集聚是对传统产业集聚内涵、形式的丰富以及外延、范畴的拓展。在大湾区,法律服务虚拟集聚不仅具有高效整合与优化配置各种法律服务资源,强化集群内相关成员的核心优势,提升法律服务信任程度与互动分享体验感,降低集聚信息匹配和选择成本,降低集聚交易成本,降低集聚拥塞效应,降低知识溢出对地理邻近的依赖性,有效弥补有限理性、信息不对称和机会主义导致的市场缺陷等诸多优势,^{[22][23]}而且在一定程度上消减了“一国两制三法域”对法律服务集聚的地理障碍和制度障碍,从而为我们解决大湾区法律服务集聚发展难题提供了新的思路。我们应当根据虚拟集聚的基本机理,强化互联网+建设,从以下两个方面入手构建大湾区法律服务虚拟集聚区,提升大湾区法律服务集聚的要素优势和集聚效应。

搭建虚拟集聚平台,制定相关规则。大湾区法律服务集聚发展的动力主要内生于有效市场,但有为政府的积极干预可以改变其外部环境,为大湾区法律服务集聚发展提供良好的制度环境和社会环境。法律服务机构大多经费有限、规模较小,缺乏搭建虚拟集聚平台的实力,个别具有实力的法律服务机构也无心构建具有公共性质的虚拟集聚平台。因而,需要政府牵头推动虚拟集聚平台建设。法律服务虚拟集聚平台建设,一方面有利于促使粤港澳三地法律服务便利展开,使“法治红利”惠及大湾区人民;另一方面则有利于通过网络拓展大湾区法律服务的空间范围,使大湾区法律服务辐射至全国乃至全球,以增强大湾区法律服务的国际影响力,进而从法律服务层面推动国际一流湾区的建设。在大湾区,由于特殊区情,虚拟集聚平台由广东省政府建设比较合适。广东省政府应当在与港澳特区政府协商的基础上,根据政府引导、服务机构主体、协会自律管理的设计逻辑,按照专业、便利、简约、开放的原则

搭建以调解、仲裁、司法鉴定、公证、诉讼服务、法律咨询、法律培训、法律援助等法律服务为核心,以知识产权服务、会计审计、评估担保以及税务等关联服务为配套,一批具有行业标杆水准的专业化法律服务机构和关联企业汇聚的大湾区法律服务虚拟集聚平台,并根据大湾区法律服务规律,尤其是法律服务集聚发展的规律,与相关城市政府、法律服务协会协商制定平台规则。在虚拟集聚平台具有一定可信度、初步凝聚人气后,转交法律服务协会承担虚拟集聚平台的日常运营。在大湾区法律服务协会中,律师协会无疑是最合适的。在律师协会负责虚拟集聚平台日常运营后,政府回归本位,负责对虚拟集聚平台的日常监管。

循序构建大湾区法律服务虚拟集聚区。初期阶段,平台应当将大湾区现有法律服务集聚区的法律服务机构在自愿基础上汇集到虚拟集聚平台,并汇聚、挖掘、整合相关国家机关法律服务市场信息,以此作为法律服务虚拟集聚的开端。同时,在自愿基础上平台协助做好虚拟集聚平台法律服务机构的品牌宣传,并推动专业化虚拟社群的建立与有效活动,实现知识外溢。第二阶段,随着平台发展及可信度提升,将法律服务虚拟集聚网络边界向外拓展,即跨越实体法律服务集聚区的限制,在自愿基础上以专业化为标准吸引大湾区法律服务机构加入虚拟集聚平台,吸引法律职业者加入相应专业化虚拟社群,并吸引会计、审计、评估、担保、税务、知识产权服务等关联服务机构加入虚拟集聚平台,形成一个全方位的整体性的法律服务网络,减少消费者的搜寻成本,提高法律服务效率和专业化水平。在此基础上,平台再利用已有的大数据资源向金融、证券、科技等专业性的消费主体和总部企业延伸,从而构建一个虚实结合、良性竞争、专业协作、跨界互联、全业务链的法律服务业虚拟集群,形成一个真正开放的价值生态系统,使虚拟集聚中的各种资源更快、更高、更广地互动互联互促,从而不断提高虚拟集聚的报酬递增收益,实现大湾区法律服务集聚的可持续健康发展。

五、结语

大湾区法律服务集聚发展既是大湾区法律建设的重要组成部分,也是大湾区融合发展不可或缺

的坚实保障,是创建法律服务品牌,开拓国际法律服务市场的重要支撑与示范。法律服务集聚区的建立与完善对大湾区法律建设具有重要的现实意义。大湾区法律服务聚集发展有着自身特殊的形成机理和现实问题。优化政策、实现政府政策与市场机制双轮驱动,推进供给侧改革、实现法律服务专业化发展战略与市场需求高度契合,构建虚拟集聚区、提升要素优势和产业集聚效应是大湾区法律服务聚集发展可行优化路径。然而,大湾区法律服务聚集发展优化路径的探索是一个实践性难题,需要众人在坚守“一国两制”前提下不断探索与完善。

参考文献:

- [1] WILBU R CHUNG, A R TU R SKALNINS. Agglomeration Effects and Performance: attest of the Texas Lodging Industry[J]. Strategic Management Journal, 2001, 22(10).
- [2] 张继平. 建设横琴新区“法治综合体”[N]. 珠海特区报, 2018-01-21.
- [3] Pinch & Henry(1999). Paul Krugman's geographical economics, industrial clustering and the British motor sport industry[J]. Regional Studies 33(9): 815-827.
- [4] 王耀中, 任英华, 姚莉媛. 服务业集聚机理研究新进展[J]. 经济学动态, 2010, (4): 105.
- [5] 天元研究. 展望 2019·粤港澳大湾区法律服务市场的机遇与挑战[EB/OL]. http://www.tylaw.com.cn/CN/news_content.aspx?contentID=00000000000000002377&Lan=CN&MenuID=00000000000000000006.
- [6] 车春鹂, 高汝熹, 吴晓隽. 纽约与上海市法律服务业集群比较研究[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2010, 18(1): 47.
- [7] 李宛真. 广州 580 家总部企业名单公布, 六成总部企业落户这三个区[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/420417734_161795.
- [8][19][20] 钟欣. 三重管理体系之下中国律师专业化发展的困境[J]. 人大法律评论, 2020, (1): 290, 304, 304.
- [9] 广东省律协. 广东律师行业 2020 年发展数据发布[EB/OL]. http://sft.gd.gov.cn/sfw/news/workSt/content/post_3277325.html.
- [10] 莫然, 李峥. 粤港澳大湾区法律服务的聚合与发展[J]. 探求, 2019, (2): 34.
- [11] 陈克宇, 张济科. 关于深化粤港澳大湾区法律服务合作的若干思考[J]. 地方法制评论, 2019, 5(00): 146.
- [12] 江保国. 融通与碰撞: 大湾区建设中的区际法律服务合作[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2021, 34(1): 5-8.
- [13] 王平. 政府规制与放松规制——公共事业改革中政策工具的优化选择[J]. 决策与信息(财经观察), 2008, (6): 92-93.
- [14] 齐延安. 当代中国律师管理概论[M]. 山东大学出版社, 2014: 300.
- [15] 吴晨. 再论律师宣誓 重建职业尊荣[J]. 中国律师, 2018, (11): 19.
- [16] [英] 威尔弗雷德·波雷斯特. 欧美早期的律师界[M]. 傅再明, 张文彪, 译. 中国政法大学出版社, 1992: 123.
- [17] 陈宝权等. 中外律师制度比较研究[M]. 法律出版社, 1995: 35.
- [18] 李兵. 专业化律师的定力与业务布局[J]. 中国律师, 2020, (11): 69.
- [21] [美] 安索尼·T·克罗曼. 迷失的律师: 法律职业理想的衰落, 周战超、石新中, 译[M]. 法律出版社, 2002: 164.
- [22] 王如玉, 梁琦, 李广乾. 虚拟集聚: 新一代信息技术与实体经济深度融合的空间组织新形态[J]. 管理世界, 2018, 34(2): 13-21.
- [23] 田霖, 韩岩博. 虚拟集聚理论与应用研究评介[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2021, (1): 79-90.

作者: 朱最新, 广东外语外贸大学广东省地方立法研究评估与咨询服务基地主任、教授、博士

责任编辑: 熊哲文