

粤港澳大湾区法治环境协同优化探究

邵 鹏

摘 要：法治环境协同优化是法治建设的重要内容，是多领域的任务，是手段也是目标。协调大湾区法治建设的要素关系，主要表现为点与面、上与下、整体与部分、因与果四种关系。湾区法治环境协同优化的动机来自湾区发展需要，也来源于国家法治建设的要求。未来大湾区法治环境的优化需继续兼顾制度创新与多元发展、实现规则衔接与机制对接、做到自上推动与自下推进相结合。

关键词：大湾区；法治环境；营商环境；规则衔接；机制对接

中图分类号：D927 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2024）02-0086-06

国际一流湾区和世界级城市群的目标定位持续对粤港澳大湾区法治环境优化提出要求。《粤港澳大湾区发展规划纲要》发布已五周年，纲要多处针对法治环境提出了要求，如：全面对接国际高标准市场规则体系，形成稳定、公平、透明、可预期的一流营商环境，提供与港澳相衔接的公共服务和社会管理环境等。二十大报告强调要“推进粤港澳大湾区建设”，法治环境优化既是粤港澳大湾区建设的重要内容，也是制度保障。粤港澳大湾区经济总量从2018年的10.8万亿发展至2023年突破14万亿，经济的发展与法治环境优化的过程实现了同步正向关系。

粤港澳大湾区因其特殊定位注定要为法治环境建构和区域内法治环境协同优化贡献属于中国的大湾区方案。粤港澳大湾区“9+2”跨市域跨境一国两制三法域的特点决定了法治环境优化是大湾区法治建设需要长期面对但没有成例可循的课

题，其法治建设更多需要自行探索，因此会面对更多个性化问题，应在国家治理体系现代化建设的轨道中锚定法治发展进行动态调整。

一、问题所在：要素关系

粤港澳大湾区法治建设实践中，法治环境的要素关系容易错位，提升目标容易漂移，难以做到在法治轨道上清晰地对法治环境建设进行定性、定位和定向；众多要素的联动存在轻重缓急、要素的关系存在主次先后，因此有必要准确标注和定位法治环境优化的要素关系。笔者提出对法治环境的整体优化有直接影响的四组关系。关系的协调是法治环境协同优化所需要面对的问题，要素关系协调后的场景会表现为法治环境优化的即时成效，也会同时直观地体现为即时问题。

（一）点与面的关系

法治环境是“面”的要求，是法治建设所有要素在“点”上突破最终呈现在“面”上的结果，

需正确认识粤港澳大湾区法治环境协同优化中的点与面的关系。法治城市、法治政府、法治社会的建设会呈现出多点发散状；对湾区建设法治关切的人口可能来自法治建设的动机，来自法治政府的动力，来自法治社会的意愿；对湾区建设的法治评价既可能来自中国特色社会主义制度，也可能来自其他制度因建设完善而内生的要求；而源自于不同法系的视野会自然地将大湾区法治纳入自己的话语体系。但无论前述的正确性与重要性如何，相对而言都是来自于“点”的要求，大湾区法治环境是“面”的要求，是“面”上整体的呈现，源自于点但具超脱性，任何来自于点的要求都肩负着如何以点带面实现面面俱到，把“点”的优势延伸到面的使命。需要注意的是，在过程中强调点或孤立从点出发对法治环境进行的框定容易在面上出现整体性偏差。

（二）上与下的关系

法治环境的表述主要来自国家法治顶层设计。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中没有“法治环境”的表述。《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》提出要“努力营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境”；之后《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》没有再延续而形成惯例；《法治中国建设规划（2020-2025年）》同样没有“法治环境”的文字表述；《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》提到法治环境，表述为“培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境”。法治中国建设顶层设计的“两纲要一规划”对法治环境的要求很清晰地体现出法治环境更多应是法治社会建设的课题。虽然对法治环境的建设、营造本身同样是法治国家、法治政府的任务所在，是自上而下法治建设需要直面的问题，但对法治环境好坏优劣的体验性评估更应该是法治社会视角，是自下而上来自社会面对法治的观察和需求，是社会面对规则优化、成本缩减、生活愿景所有动机的合成。

（三）整体与部分的关系

各个城市在粤港澳大湾区法治环境协同优化

之中需要拆解的问题不仅仅局限于自我的发展或者是城市之间的规则接驳。作为国家战略的大湾区法治是国家法治整体中的部分。粤港澳大湾区将承继我国区域法治发展中存在的一般性问题^[1]，大湾区法治需要在法治体系建设整体中推进。但同时大湾区法治在国家法治建设中又作为部分呈现，从地理上包括广佛肇、深莞惠、珠中江九个内地城市 and 香港、澳门两个特别行政区，传承自中华法系的社会主义法系和英美法系、大陆法系共存。大湾区本身又细分出部分。粤港澳三地法律差异大、制度藩篱多、规则各行其是、要素流动成本高^[2]。在无法实现规则统一的现状和前提之下，在大湾区“9+2”、两种制度、三个法域构成的整体中，各个部分单独的呈现，各自分别交叉对规则衔接提出的要求，各个地区的法治环境以及互相之间的准入和共同监管会呈现出多元性，多元之中如何求同存异是法治环境协同优化的关键所在。因此，在以俯视的角度整体切入法治环境之外还应该有平视的角度，关注到各个部分的特殊性。

大湾区在法治环境中的作用、贡献、定位以及目标构成大湾区法治环境整体协同优化彼此之间的作用力，如果方向不一致、单方面单一个体突兀优化可能会成为整体协同优化的掣肘。城市与城市之间完整的规则衔接比单方面让渡或者两两结对更容易形成合力，对于单一城市作为部分而存在的定位要建构清醒的认识。

（四）因与果的关系

大湾区法治环境关注的“果”应是着眼未来建构的关于法治环境评价的标准，是建构在法治协同的前提下符合一国两制的区域法治方案。粤港澳大湾区法治环境协同优化的核心问题是如何提升大湾区法治环境以推进大湾区深度融合。构建协同发展的现代产业体系，必须以资本、人才、技术、信息等要素的自由流动为基础^[3]。从粤港澳大湾区建设的角度出发，法治环境协同优化的第一需求也来自于对大湾区深度融合的推进，规则的衔接、机制的对接都需要法治的深度介入。大湾区深度融合与法治环境两者是互为因果的，

因为如果拉长历史纵深、放眼未来,即便大湾区自然生长、深度融合,也会存在总体法治环境良莠问题,所以大湾区法治环境协同优化的价值应在没有预设判断的前提下,对大湾区法治环境整体和部分进行研究优化并建立标准。

二、粤港澳大湾区法治环境优化理因

法治环境优化的动力有内驱力、外驱力、牵拉力和牵引力“四力”,即源自各城市的内驱力,大湾区其他城市补充、促进的外驱力,城市间彼此提出要求和期待产生的牵拉力,国家发展需要从大局出发的牵引力。“四力”叠加彼此影响最终形成合力,进而推动大湾区法治环境的协同优化。四种动力产生的根本动机表现为大湾区发展的需要和国家法治建设的要求。

(一) 大湾区发展的需求

大湾区发展的动能来自于具体的个体和组织,发展的势能来自于分散动能的汇聚,发展的后劲体现在总动能汇聚后惯性而为的总势能。动能的产生和势能的蓄积都对法治环境提出要求。规则差异化的存在、区际法律冲突导致的选择成本、决策的时间成本、法律服务的叠加成本都会影响到机会成本,最终可能构成大湾区发展过程中的动能损耗和势能受阻。社会面对法治环境的要求是稳定的秩序和能够建立内心确信的预期,无论是秩序稳定还是预期确定都会本能的寻求确定并统一的规则而横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务业合作区、河套深港科技创新合作区以及南沙自贸区建设都对规则的衔接和机制的对接提出要求和期待。希望在规则衔接与机制对接中把握契机以增强国际规则制定与评估中的话语权。大湾区发展需要法治环境与湾区建设相辅相成,要求创造世界级的经贸、法治环境,实现规则衔接与机制对接,尤其对区际司法协助体系、跨境司法服务、优化法治化营商环境、推进制度改革创新以及区域治理模式创新有突破性要求。规则衔接和机制对接涵盖立法衔接、执法联动、司法协助以及法治文化融合,市场一体化程度的推进要求交易规则公平、准入门槛对等、便利程度相当,湾区国际化程度要求衣食住行到位,教育医疗配

套,社区社交和谐。衔接和对接指向覆盖了交通及基础设施、人际交往规则、市场及商业规则、金融监管及劳动保护、产权保护规则、创新及科研机制、纠纷多元和源头化解机制、社会诚信体系建设、教育医疗供给、社区文化与治理以及司法和替代性纠纷解决机制等。

纽约湾区、旧金山湾区及东京湾区三个湾区都是一国一制之下的区域,区域内各城市政府的合作所需要调和的差异不大,容易因地缘生发出制度认同和趋同,粤港澳大湾区法治环境的优化没有成例可循、没有成熟的经验可供借鉴,其法治需求更具个性。大湾区法治建设的成果以及法治创新的动力均肇始于湾区的需要。要纵深推进大湾区区域协调发展,要从法治环境的协同优化规则规范的制定到实施以及监督、保障等所有环节进行探索。前海的港籍陪审员、港籍调解员制度;借鉴香港廉政公署体制设立前海廉政监督局;试点粤港澳联营的律师事务所;粤港澳三地政府就港珠澳大桥共建共管,以签署三地协议的方式设立大桥管理局;专利代理师、法律职业资格、教师、医生、执业药师在内的41项专业技术人员资格考试在广州向港澳人员开放等都是法治创新的佐证。

(二) 法治建设的要求

植根于中华优秀传统文化法律的土壤,借鉴世界优秀法治文明成果,循着马克思主义法治理论中国化时代化的发展轨迹,全面依法治国大幕徐徐拉开,中国式法治现代化全景式地将建设社会主义法治国家的深刻变革一一呈现。法治建设过程中对于新情况新问题的回应是中国式法治现代化的重要内容,大湾区法治建设会密集面对新情况新问题,在这其中,对国内法治和涉外法治齐头并进的发展要求是法治整体创新的动机和契机所在,三个法域对于成文法的立法要求和需求并不相同,司法审判的规则和程序更不相同、执法的程度和细节也有差异,而为了营商环境和社会环境持续优化的需要,法治建设自身领域的规则衔接、机制对接一直是大湾区规则衔接和机制对接的主要内容。

大湾区法治建设的内容和规则衔接的要求散见于历年来的框架协议和规划纲要之中：2003年内地与港澳签署的CEPA协议；2010年《粤港合作框架协议》；2011年《粤澳合作框架协议》；《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》；2017年《深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议》；2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》等。作为对规划纲要和框架协议的回应，法治建设的经验在大湾区不断产生，如根据《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》的规定，在前海合作区注册的港、澳、台资以及外商投资企业在所签订的民商事合同中可以协议约定选择适用于合同的法律；根据《深圳经济特区前海蛇口自由贸易试验片区条例》的规定，离岸交易纠纷的当事人可以选择适用外国法律或者国际商事通行规则、商事惯例，当事人可以协议选择自贸片区国际商事审判专门组织作为管辖法院。此外，关联案件和类案检索机制、行政复议与调解有机衔接联动机制、诚信诉讼行为奖惩制度改革作为经验一一呈现。中国特色社会主义法治话语体系建设要求提升我国法治体系国际影响力和话语权，在社会发展过程中及时提供法治建设的中国智慧和方案，是法治创新被推动呈现的过程。

三、粤港澳大湾区法治环境协同优化路径

大湾区办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境需要在国家治理体系和治理能力现代化的过程中统筹提升，在中国式法治现代化建设的轨道中推进，这需要推进科学民主依法立法，推进严格规范公正文明执法，推进公正高效权威司法，推进全民守法。法治环境协同优化要求尊重大湾区各区域的个性特点，在多元发展的背景中营造各自创新、亮点纷呈的局面，在衔接和对接的过程中同步协调并动态平衡，从顶层进行规划实现自上而下的设计，在细节处落实实现自下而上的法治社会建设协同优化。

（一）制度创新与多元发展

法治同一化在现阶段的大湾区缺乏可行性且并不必须。大湾区内立法权限不一，有特别行政

区立法权、经济特区立法权、省及设区的市立法权等^[4]。大湾区之外的其他区域，在中央立法之下，因存在地方性法规制定、民族自治立法、设区市立法（较大市立法）等不同立法权，又受限于各地经济社会发展程度的不同，在制度规则的供给上存在明显的地区差异性，加之执法和司法保障、手段和方式的区别，法治整体也会存在非同一化的效果，因此，在大湾区更应该在尊重多元发展、兼容差异性的基础上鼓励创新。

大湾区法治环境要在制度创新的基础上协同优化。协同优化是动态目标，过程中要适时调整目标，各方合力形成动态平衡，要求各个区域在保持自身特色的基础上有不断尝试接驳的意愿。大湾区不同区域的立法机构，立法权限、立法机制差异很大，执法环境、执法手段、执法队伍也有不同。从前端的制度供给到终端的司法服务差异明显，社会公平正义和秩序的保障机制也有不同。即便前端规则实现同步，因为执法、司法机制和法治服务能力不同，法治社会建设不同步，最终也不能呈现出完全法治同一化的效果。回溯粤港澳大湾区法治建设，各自创新亮点纷呈。广东“一带一路”法律服务研究中心成立，“一带一路”律师联盟广州中心成立，前海“一带一路”法律服务联合会成立，横琴珠港澳（涉外）公共法律服务中心成立。广州中院上线域外法查明平台，广州海事法院设立国际海事司法（广州）基地，前海法院集中管辖深圳一审涉外、涉港澳台商事案件、成立ADR国际商事争议解决中心，深圳成立涉外涉港澳台家事审判中心。前海建设深港国际法务区，横琴建设珠澳国际法务集聚区，广州建设湾区中央法务区南沙片区。珠海、中山、江门等地建立涉外公共法律服务中心。内地公证机构纷纷开展海外远程视频公证业务。未来应在多元发展的过程中推动各自创新，最终实现高纬度同步和目标融合。

（二）规则衔接与机制对接

大湾区规则衔接涉及立法、执法、争议解决以及法治社会建设各个领域的制度供给。对规则衔接学界和实践层面存在不同认识，对立法层面

的目标是否应定位为追求以湾区规则一体化作为解决区际法律冲突的手段有不同观点。有观点认为区域示范法作为软法,在大湾区区域经济一体化的背景下可以成为湾区法治一体化的路径^[5]。采取示范性文本或示范法方法比较适合大湾区的特点^[6]。示范法的路径是在联合立法、各自通过、分别生效之前加上倡导性立法的引导,但以示范法引导湾区立法一体化存在几个问题:一是在大湾区内部趋同的同时大湾区与其他地方法律法规的差异性可能加大;二是示范法的倡导性在港澳没有硬约束力,难以实现一体化目标;三是单纯以示范法引导的立法一体化不足以覆盖普通法、衡平法和判例作为法律渊源的全部制度源头供给。

大湾区机制对接指向的是法治要素的关系和运转方式。机制对接的目标在于规则良好变现,在于静态制度动态变现过程中能让旧有机制更好运转、新机制更易形成。良好的机制对接意味着配套机制运行后,经衔接后的新规则得以良好实施,有利于规则更好衔接的机制在实践中能够形成并常态化。大湾区九个城市与两个地区的主动法治接驳已见成效,以民间组织和交流平台的方式推进机制对接也初具规模。例如广州中院上线“AOL授权见证通”实现涉港澳案件在线授权见证;南沙法院出台《民商事案件证据开示指引》和《涉港商事案件属实申述规则适用规程》,对香港的属实申述规则和文件透露规则进行了借鉴,将案例指导制度与香港的遵循先例原则进行对接^[7];南沙国际仲裁中心引入香港仲裁模式;珠澳跨境仲裁合作平台、粤港澳大湾区仲裁联盟等平台成立;深圳国际仲裁院在替代性纠纷解决机制领域不断探索并成效显著;受益于内地经依法设立的调解组织调解达成调解协议可以申请司法确认的制度安排,粤港澳仲裁调解联盟成立;粤港澳大湾区律师协会联席会议制度深入推进。粤港澳大湾区认证联盟推动检验检测认证服务交流合作,以更高标准提供“湾区认证”服务。湾区社保通、跨境理财通、港澳药械通以及政务服务跨境通办等落地实施。覆盖食品、养老、中医药等领域的“湾区标准”已达183项。

规则衔接与机制对接的难题源于终端的争议解决机制不同。终端的争议解决机制的衔接既属于规则衔接的内容,也属于衔接后的规则实施即机制对接的内容。调解、仲裁和诉讼作为争议解决的三驾马车存在程序、效力和生效方式的不同。要推动粤港澳三地诉讼、仲裁、调解等纠纷解决机制衔接,最重要的方式是通过司法协助实现跨境纠纷解决程序的顺畅对接以及各类文书的自由流通。2021年最高人民法院与香港特别行政区政府签署《关于内地与香港特别行政区法院相互认可和协助破产程序的会谈纪要》,广东高院与香港特区政府律政司签署《粤港澳大湾区法律交流与互鉴框架安排》。澳门终审法院与前海、南沙、横琴法院关于相互委托送达和调取证据的直接对接机制形成。终端争议解决机制的桥梁为规则衔接和机制对接实现终端反哺。

机制更好对接有利于规则衔接的预期实现,有利于确保规则衔接在法治实施中良好变现,而规则更好衔接有利于机制更好对接。未来可以探索设立完善粤港澳立法协商机构,推动立法协商走深,推动立法意愿同步。探索设立大湾区法治社会建设基金,推动社会组织、民间机构深入参与立法、执法协助、司法辅助和法治社会建设。继续探索成立大湾区律师协会、大湾区法官协会、大湾区检察官协会、大湾区公证协会的可能性并研究细化其内设机构。推动各行业成立大湾区协会、商会。探索在前海、横琴、南沙以及河套等区域设立香港、澳门特别行政区法律适用审判庭,探索在审判庭引入衡平法系审理和裁判方式。加大各地区法官的挂职培训和交流任职力度,探索引入非常任法官制度^[8],以港澳籍人民陪审员制度为基础深化法官任职制度的创新与完善,以任期制法官和非常任法官任职方式打通各法域法官不兼容的障碍。探索成立粤港澳法治人才联合会,设立粤港澳法治人才培养基金会。探索在深圳筹建大湾区政法大学,利用大湾区一国两制三法域的制度优势和实践智慧,在三个主要法域设立教学实践基地,三地联合培养能打通法系和人际交往障碍、能沉浸式成长的湾区法治人才。畅通法

治人才流动的通道,打造大湾区法治人才职业共同体。

(三) 自上推动与自下推进

中国式法治现代化呈现自上而下与自下而上同步推进态势。大湾区的法治环境协同优化是系统工程,需多处发力,从上至下的顶层谋划与自下而起的法治推进同等重要。在立法环节,有来自党中央的统筹,有来自法律、法规、规章制定的在先主动谋划,有来自社会面对立法源头管治或松或紧的呼声和立法调适的主动意愿。在执法、司法环节,存在来自体制机制改革层面对突破和创新的追求,也有不同法域在相互比较后的兼蓄和趋同。在法治社会层面有来自法治国家和法治政府的主动引导,也有来自于法治信仰深植和法治文化浸润后尊法学法守法用法的主动和自觉。

从顶层规划的视角对各个城市进行比较定位、查缺补漏、合宪纠偏,对试点经验及时判别,总结和推广,是法治环境协同优化过程中依靠自上而下进行顶层规划的意义所在。大湾区各个城市法治发展各有底蕴,在一个国家两种制度三个法域背景下,每个城市有各自的定位和优势,属于各个城市的优势和精准定位并不能完全被其他城市平行移植。法律体系、指导案例、在先判例在各自效力位阶上发挥作用;证据开示规则与证据采信标准,准据法适用与法律查明、域外送达与司法协助;行政复议与刑事司法、执法标准与司法体制,税收与金融、劳动与社保,法律服务与普法制度因从上而下的规划而发生改变并协同优化。细节上的落实是法治社会的蓄力环节,是自下而起对法治环境的夯实和提升的主动自觉,是法治环境协同优化后赖以表现得更加细腻和温和的关键。自下而上的过程中可以发现规则的缺位和错位,敦促立法的归位和到位,可以揭示执法的无力与越位,以此可以实现法治社会建设中主体和对象各归其位、各安其份、整体发力。

参考文献:

[1] 张亮,黎东铭.粤港澳大湾区法治与区域法治转型[J].法治论坛,2021,(1):148-164.

[2] 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.

[3] 黄涛涛.推进粤港澳大湾区法治建设的路径探索[J].岭南学刊,2021,(3):107-113.

[4] 邱佛梅.粤港澳大湾区法治建设的协同困境与途径[J].特区经济,2021,(12):22-25.

[5] 荆洪文.粤港澳大湾区法治一体化路径研究[D].吉林大学博士学位论文,2019-12.

[6] 王春业,公子晨.示范性文本在粤港澳大湾区法治协调中的作用[N].中国社会科学报,2022-03-30(04).

[7] 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).

[8] 陈弘毅,罗沛然.“一国两制”下的香港司法机关[J].港澳研究,2020,(1).

作者:邵鹏,中共深圳市委党校法学教研部讲师、助理研究员

责任编辑:谭博文