

澳門參與粵港澳大灣區法律合作的思考（下）

——慶祝澳門回歸 20 周年系列文章

（文章內容以見報日的法例為依據）

2019.10.07 見報

蔣朝陽

上文提到澳門參與粵港澳大灣區法律合作的特點，此外，尚有以下兩個方面：

第四，它是包括跨境司法協助在內的廣泛的法律合作。澳門回歸以來，內地與澳門簽訂了三項跨境司法協助安排，內容涉及送達與取證、仲裁裁決執行、民事判決執行三項區際司法協助安排等。在內地與港澳跨境司法協助的制度框架下，粵港澳司法協助與合作是粵港澳法律合作的一個重要構成部分。從粵港澳大灣區所涉及的法律合作而言，包括立法、行政執法、刑事司法、民商事司法、法律服務、多元糾紛解決機制、法律制度和信息資源方面進行的交流、銜接與相互提供幫助，不僅局限于行政執法和刑事、民商事司法協助等具體法律問題。同時，粵港澳大灣區法律合作不僅涉及私法諸如民商事領域合作，也涉及公法領域諸如行政法領域的合作，更涉及標準和規則對接領域的合作。例如，在標準和規則對接方面，涉及檢驗檢疫標準、信息監管標準、醫療准入及監管標準、行業技術標準、專業人員執業資格認可條件和標準、稅收和社保制度條件、金融監管標準和規則等方面。這就決定了大灣區法律合作的程度較深、範圍較廣。

第五，在現階段，它主要涉及包括廣東在內的內地向港澳單向開放的前提下，特別行政區予以配套實施的法律合作。應該看到，特別行政區參與粵港澳大灣區建設是港澳在新時代下自身發展的實際需要。不是“被規劃”，被強求，而是確保港澳長期繁榮穩定發展的需要，也是確保國家統一和新時代一國兩制成功實踐的國家戰略。在這個意義上，不僅是內地對港澳深度開放，也需要港澳對內地開放，這就是“雙向開放”。當然，這就要求特別行政區不斷減少和消除不利於大灣區合作所存在的選擇性、保護性政策和法律障礙。在這個問題上，一直以來，內地包括廣東在內持續實施

對港澳的單向開放政策，其主要政策重點是確切落實港澳企業與居民在“一國”框架下在大灣區內地區域的同等待遇，使港澳企業與居民享有與內地企業及居民同等的民事權利，重視港澳企業和居民在大灣區內地區域的獲得感，縮小灣區內地城市與港澳的差距，減少因體制機制不同導致的與港澳政府簽訂協議造成的交易成本，減少對等、雙向開放可能造成內地資金、貨物、人員等要素短時間進入港澳對港澳經濟金融體系、城市環境及社會民生等可能造成巨大衝擊，防止內地發生系統性金融風險。在這方面，特別行政區需要進行配套的法律合作。

三、澳門參與粵港澳大灣區法律合作的途徑和方式

從上述情況看，澳門參與粵港澳大灣區法律合作的途徑可以概括為：創新驅動、規劃先行、政策協調和落地、法治保障。

創新驅動。創新驅動不僅來自市場主體，也有政府政策。澳門基本法第 114 條規定了“澳門特別行政區依法保護工商企業的自由經營，自行制定工商業的發展政策”，同時，也規定“澳門特別行政區改善經濟環境和提供法律保障，以促進工商業的發展，鼓勵投資和技術進步，並開發新產業和新市場。”其中，鼓勵投資和技術進步，並開發新產業和新市場，就含有特區政府政策驅動。為此，有必要對原有資本主義制度下港澳政府“不干預”經濟和社會的政策進行反思。在基本法設定的行政主導體制下，必須提升特區政府在規劃能力、政策制定等方面的公共治理能力，引導特區經濟社會的發展，而不是僅靠市場解決社會經濟中深層次問題。

規劃先行。《綱要》涉及粵港澳三地計劃和共同規劃問題。例如，有關規劃涉及：粵港澳大灣區生態環境保護專項規劃、大灣區基礎設施互聯互通專項規劃、大灣區城際鐵路建設規劃、澳門納入珠三角西岸高鐵規劃、粵港澳大灣區構建現代產業體系專項規劃等等。2019 年 6 月 6 日，澳門特區政府公佈了《澳門特別行政區五年發展規劃（2016—2020 年）附件——澳門特別行政區參與粵港澳大灣區建設》文件，圍繞《綱要》，從健全統籌協調機、提升民生綜合水平、合力推動經濟發展、協同促進社會善治等四個方面闡述了澳門參與粵港澳大灣區建設的重點舉措。通過共同規劃和專項計劃，可以進一步明確澳門在粵港澳大灣區法律合作的框架和推進目標。

政策協調和落地。第一，對國家和內地地方惠澳利民政策，以內地出臺政策措施為主，澳門需要配合；第二，涉及在內地實施的惠澳利澳政策，澳門需加強兩地政策對接；第三，涉及跨境合作事項，通過協商，共同制定落地政策，完善各自落地規則；第四，涉及澳門管轄範圍的事項，澳門需要制定支持、優惠、便利政策，完善本地立法。

法治保障。針對跨境民商事法律衝突、刑事司法管轄衝突、海關法律衝突等方面存在的法律衝突，澳粵兩地之間可以在行政執法、司法協助、構建多元糾紛解決機制、法律服務等領域先行先試。例如，可以依據《綱要》的精神，澳粵雙方在平等和互惠原則前提下直接簽署行政法、經濟法領域的合作安排，開展投資、貿易、服務、環境保護、資源共享、邊境管理等方面的合作；在刑事司法方面，通過簽署“粵澳警務合作實施辦法”、“相互移交逃犯合作安排”等方式，在打擊走私、販毒、洗錢犯罪、暴力犯罪、職務犯罪和社會治安管理、出入境管理、贓款贓物移交、遣返非法入境人員等方面開展合作；在具體的司法合作方式上，開拓更多送達司法文書和調查取證的途徑，聯合開展海上反走私巡邏，實現犯罪信息和刑事科學技術的開發與資源共享等，完善澳粵之間跨境司法合作機制，為大灣區建設提供法治保障。