

在“一國兩制”的憲制框架下推動大灣區的發展

秦前紅¹

構建粵港澳大灣區是黨和國家進一步擴大對外開放和促進區域發展的重大戰略舉措，是開拓新的經濟增長極的必要之舉，也是新時代推動形成全面開放新格局的新嘗試。粵港澳大灣區是我國開放程度最高、經濟活力最強的區域之一，在國家發展大局中具有重要的戰略地位。中共中央、國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》）明確指出：“建設粵港澳大灣區是為了全面準確貫徹‘一國兩制’方針，充分發揮粵港澳綜合優勢，深化內地與港澳合作，進一步提升粵港澳大灣區在國家經濟發展和對外開放中的支撐引領作用，支持香港、澳門融入國家發展大局。”²粵港澳大灣區涉及一國之內的三區，即作為主體部分的中國內地以及香港和澳門兩個特別行政區，要充分發揮大灣區的作用，增進香港、澳門同胞福祉，確保香港、澳門長期繁榮穩定，化解大灣區在整合過程中可能產生的難題，必要的體制機制是不可或缺的條件。作為確保港澳長期穩定繁榮基石的“一國兩制”有必要在推動大灣區發展過程中發揮自己的作用。因此，首要的是要充分發揮“一國兩制”的憲制優勢，在憲法和兩個基本法的框架下為粵港澳大灣區的發展提供制度保障。一方面要認清“一國兩制”所能提供的作用；另一方面也要直面實踐中可能出現的法律問題，只有未雨綢繆才能將可能出現的不利影響降到最低。

一、充分發揮“一國兩制”的優勢

要充分認清“一國兩制”的優勢，“一國兩制”能為粵港澳大灣區的發展提供宏觀的，綜合性的制度保障。“一國兩制”首要的是“一國”，在中央政府的有力領導下，發揮社會主義制度的優勢，能夠為粵港澳大灣區的建設提供強有力的後盾，顯著的一例是 1997 年香港回歸初期，亞洲金融危機波及香港，在中央政府的強力支持下，香港的金融市場得以保持穩定。回歸後的香港繼續保持國際金融、貿易、航運中心地位。1999 年澳門回歸後，其經濟發展迅速，人均 GDP 由回歸之前的 1.5 萬美元上升到 2018 年的 8.3 萬美元，位居世界第二位，遠高於美國、日本等發達國家。

¹ 武漢大學法學院教授

² 資料來源：中國政府網 http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm#1，最後訪問日期 2019 年 9 月 5 日。

要充分發揮“兩制”的作用，為灣區的建設和發展提供多樣化的制度優勢。“一國兩制”的另一面是“兩制”，港澳地區基本承襲了原來的社會制度和生活方式，並且有基本法的保障。香港特別行政區、澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，在財政金融方面兩個特別行政區可以保持財政獨立，並有權發行貨幣。這些高度自治的權力是聯邦制國家的邦或者州都難以享有的。三地各有特色的制度設計也使得粵港澳大灣區在理論上能夠充分利用不同的制度資源，如香港的高度自由的經濟、全球金融中心的地位，法治化水平較高；澳門是世界知名的休閒娛樂中心，同時還能成為加強我國與葡語國家聯繫的樞紐；珠三角九市是內地外向度最高的經濟區域和對外開放的重要視窗，並且腹地廣，資源充足，人力成本較低。這些條件是世界上其他國家的灣區所不具備的，若能充分發揮三個地區的優勢，將會有力的推動大灣區的發展。

在憲制中的“一國兩制”，“一國”是大前提，是確保港澳長期繁榮穩定的根本保障，在構建粵港澳大灣區過程中首要的就是要認識到，灣區的建設和發展是在一國之內進行的，也只有在一國之內才能更好地整合各種資源。而“兩制”的堅持是為了港澳地區的長期穩定繁榮，從內地和港澳的特點來說，不同地區優勢的充分發揮才能建設一個在國際上有競爭力的一流乃至頂級灣區。從法治的角度而言，內地和港澳地區的法律特色可以概括為“一國兩制三地三法系”，即作為主體的中國內地是社會主義法系，香港地區為普通法系，澳門地區承接的是葡萄牙的大陸法系，三個地區的法律有自己的特色，尤其是香港地區的法治水平為世界公認，並且有不同於內地和澳門地區的判例法傳統，著名經濟學家哈耶克的認為，只有在判例法國家才能造就強大並且可持續的國際金融中心，³這一觀點雖然過於絕對，但是也表明法治在建設金融中心的突出作用。三地的金融、法治、經濟自由度、政府能力、不同地區的發展功能定位各有特色，只有充分落實“一國兩制”的憲制安排，將各個地區功能的發揮最大化才能實現大灣區建設的宏偉願景。從法律角度來說，具體而言首先要發揮中央政府的領導能力，認清粵港澳大灣區的發展和美好前景要在一個中國的框架下才能實現，發揮內地政府的領導能力和資源調控能力；就香港來說，擁有高度自由的經濟體制，法治化水平較高，全球金融中心之一，遍佈全球的商業網絡，國際航空樞紐等，這些都是目前內地所不具備的條件，大灣區的發展離不開上述優勢的充分發揮，《綱要》多次提出要“推動貿易自由化”或者

³ 目前世界排名前三的金融中心其司法體系均為判例法系，2018年3月26日，第23期“全球金融中心指數”(Global Financial Centers Index, GFCI)報告在中國青島金家嶺金融區發佈，倫敦、紐約、中國香港位列全球金融中心前三，並稱為“紐倫港”。

“提升貿易自由化水平”，上述要素均是自由貿易發展不可或缺的；而澳門的博彩業發達，是世界知名的旅遊休閒中心，並且因其語言優勢能成為我國開展商貿合作的平臺。這些優勢的保持和進一步發揮都需要在一國之內才能更好的實現。

二、粵港澳大灣區建設中的法治隱憂

上述宏偉目標的實現不可能一帆風順，實踐中存在相當多的隱憂，從《綱要》來看，在法律方面我們所面臨的問題不在少數，有人甚至認為“粵港澳大灣區建設與世界其他灣區建設最大的不同在於所處的法治背景的不同。”⁴從法律方面而言，主要問題包括以下幾個方面：

首先是三地不同的法治傳統，在提供多樣化的法律選擇的同時，也容易造成不必要的隔閡。不同的法治傳統能夠提供多種法律選擇，使我們在與不同法系的國家交流時更加便利，但在一國之內的建設中若不同地區之間的差異過大將會影響法治統一，增加法律實施和交流的成本。內地和港澳地區在司法體系、法律淵源以及法治理念等方面存在較大差異，這就極容易造成在處理相關法律問題時自說自話，形成法律“割據”的局面。除了上述差別之外，三地的法治發展也處於不同的階段，尤其是香港的法治水平世界公認，《綱要》也提到了香港擁有“高度的法治化營商環境”，而內地由於法治建設起步較晚，法治發展程度總體上與香港存在一定的差異，法律傳統與英國統治下形成的判例法傳統不一樣，就可能產生對內地的法治在心理上存在隔閡，甚至是不信任。

其次是在粵港澳大灣區的合作中，合作的情況如何，在很大程度上取決於三地政府間的合作。大灣區建設更多的是公權力推動的結果，如何保證三地的合作有序開展，相關的規則必不可少。目前，如何有效地確保三地政府合作的法律基礎欠缺。根據《綱要》，粵港澳大灣區建設的目標包括“提升大灣區市場一體化水平，全面對接國際高標準市場規則體系”，“進一步建立互利共贏的區域合作關係，推動區域經濟協同發展”。但是，地方保護是我們在促進經濟一體化的進程中不可迴避的問題，這一問題在粵港澳大灣區的建設中因為憲制安排的特殊性更顯突出，港澳地區的社會制度與內地迥異，並且有高度的自治權，這就導致三地整合所要直面的問題更多。在《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）這一協定簽訂之前，粵省與港澳建立了非正式的協調機制，由三個地區的較高級別的官員參加，並且設立了若干小組，負責專項事宜。但是從 CEPA

⁴ 王萬里：《從域外經驗看粵港澳大灣區的法治統合問題》，載《港澳研究》，2018年第3期。

的地位而言，只是商務部和香港特別行政區財政司簽署的，其位階不高。從其內容來看，更多的是宣導性的規定，強行性規定較少。上述非正式的協作機制以及在位階和強制力等方面均有缺陷，粵港澳三地的協作如無更高位階的規範作為支撐，將會使三地在協作中產生相當多的難題。以“一地兩檢”為例，必要的立法保障不可或缺。所以有必要在三地政府合作方面提供有力的規則資源，構建起符合法治要求的、長效且有權威的溝通協商機制。

最後是如何實現在三個關稅區內資源的無障礙流通。依照《香港特別行政區基本法》第 116 條的規定香港特別行政區為單獨的關稅地區；香港特別行政區可以“中國香港”的名義參加《關稅和貿易總協定》、關於國際紡織品貿易安排等有關國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排。《澳門特別行政區基本法》第 112 條的規定與香港的規定完全一致，內地和港澳地區分屬三個獨立的關稅區，要想實現在大灣區內各種生產要素能夠自由、廉價乃至無障礙的流通，關鍵還是在於能在法律制度安排上有所突破。從現實來看，由於經濟制度、法律傳統以及司法體制以及開放程度等方面存在一定的差異，粵港澳三地在人力、貨物、資本等方面尚未實現完全自由的流動。這些因素的客觀存在將會導致大灣區經濟一體化的步伐放緩，而《綱要》要求的是“開放型經濟新體制加快構建，粵港澳市場互聯互通水平進一步提升，各類資源要素流動更加便捷高效”，如無內地的進一步開放和三地關稅法制等方面的創新，在短期內恐怕難以有大的突破。

三、依靠法治助力大灣區的建設

在回顧我國的法治建設歷程時，有的學者認為我國的法治進步，雖然是在中央的總體決策之下取得的，但是從根本上而言，法治成就的取得並非是事先規劃好的，而是在依靠廣大人民群眾以及其他社會組織在社會發展的競爭中取得的。易言之，地方和社會才是推動我國法治發展最為活躍的場所。⁵從這個意義上看，粵港澳大灣區建設中面臨的法治問題要依靠一國之內的中央政府來推動解決，更重要的恐怕還得依靠粵港澳三地在實踐中探索出解決問題的有效方法。通過法治和制度革新來確保灣區建設的順利推進，確保大灣區能夠激發的經濟活力的可持續性。同時為區域經濟整合貢獻中國智慧和中國方案，提升我國的軟實力。

⁵ 參見葛洪義：《作為方法論的“地方法制”》，《中國法學》2017年第4期。

第一是要堅持並充分發揮“一國”的作用。上述問題的產生，在相當程度上是因為三地不同的社會經濟制度造成的，也就是由於我們對香港和澳門兩個特別行政區既有歷史的尊重所產生的。要解決三地在法治傳統、司法制度、法治理念等方面的差異所造成的問題，就應當充分發揮“一國”的作用。通過法治的整合，來協調三地法律衝突。香港和澳門雖然享有高度的自治權，但是終究只是“一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”在此，理應理直氣壯的充分運用中央政府在憲法和基本法上的管理權，利用自己所擁有的跨區域管理權力和協調能力，才能有效的破除壁壘，促進粵港澳三地的經濟社會融合，實現貿易的一體化。對於不同法域的灣區建設，我們難以期待在短期內通過社會的自我發展打破藩籬，更應當在憲法和基本法的範圍內主動構建新社會經濟秩序。

當然這種方式也存在難以及時應對新問題、新情況的弊端，並且中央政府的立法往往也難以照顧到粵港澳這一特定地域的實踐特點。更多的還是要在既有的實踐做法的基礎上加以完善，粵港澳既有的溝通協商機制在一定程度上解決了三地出現的跨境問題。三地同是中央政府領導下的地方政府，可以考慮由三地適時的簽署有關的合作協定，並在各地履行相應的法律程序，及時、妥善地處理相關問題。此外，應當發揮大灣區內各個市的立法權，尤其是深圳的立法權，2019年8月25日印發的《中共中央國務院關於支援深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見》，明確提出要將深圳打造為法治城市示範，用足用好經濟特區立法權，在遵循憲法和法律、行政法規基本原則前提下，允許深圳立足改革創新實踐需要，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定。這就表明深圳可以在條件允許的情況下在涉港澳方面的立法中可以有所作為，為大灣區法治協調作出應有的貢獻。

第二是在司法協助方面，應當適時擴大司法承認和執行的範圍，拓展司法協助的深度。如上所述，目前內地和港澳地區的司法判決的承認和執行主要限於民商事領域，並且領域有限，而在刑事司法領域尚無相應的規則。我們可以考慮在大灣區，由於廣州和深圳的法治水平較之於其他的灣區城市更高，我們或許可以在更小範圍的香港、澳門、廣州以及深圳開展試點，四地相互承認和執行民商事判決。⁶而在協助的層次上逐步

⁶ 內地與香港之間的司法協助主要有四個檔：《最高人民法院關於內地與香港特別行政區法院相互委託送達民商事司法文書的安排》、《最高人民法院關於內地與香港特別行政區相互執行仲裁裁決的安排》、《最高人民法院關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行當事人協議管轄的民商事案件判決的安排》及《最高人民法院關於內地與香港特別行政區法院就民商事案件相互委託提取證據的安排》。內地與澳門之間的司法協助與香港大體相同，其檔主要是《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區法院就民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據的安排》、《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行民商事判決的安排》、《最高人民法院關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》。

深入，從送達到取證再到承認和執行。案件方面逐步擴大，不僅限於民商事仲裁案件和當事人協議管轄的民事案件。在此基礎上再進一步在整個大灣區承認和執行所有的民商事案件，在有相應的經驗積累之後，最終實現整個內地與港澳地區的司法判決的完全承認與執行。如此就可以減少不必要的司法壁壘，減輕當事人的訴訟負擔，為粵港澳大灣區的發展提供良好的司法環境，為建成世界一流乃至頂級灣區提供有力的司法保障。

第三應當提供有競爭力的民商事爭議解決機制。“在現代國際社會，具有競爭力的爭議解決制度，尤其是司法制度，是維護經濟發展、彰顯本國綜合國力的一個重要因素。”因此，“在具備專業化的司法機構和一定優勢的制度後，晚近有不少國家著力於對本國司法制度的宣傳，著力於打造國際爭議解決中心。”⁷所以，構築新的符合實踐需求的民商事爭議解決機制一方面可以提升我國的競爭力和綜合實力，如在商事糾紛解決中，瑞典斯德哥爾摩商會仲裁院（SCC）、國際商會仲裁院（ICC）、倫敦國際仲裁院（LCIA）、新加坡國際仲裁中心（SIAC）等均享有較高的聲譽，是仲裁機構所在國軟實力的象徵；另一方面也可以在大灣區通過 ADR 的形式來解決部分通過司法機關難以解決的爭端。因此，可以在大灣區由內地和港澳合作設立民商事爭議解決中心，以民商事仲裁為例，仲裁可以充分尊重當事人的意思自治，在仲裁與否、仲裁機構的選擇、仲裁規則的選擇、案件審理形式等方面均具有相當大的靈活性，符合經濟自由的理念，並且《紐約公約》在香港和澳門兩個地區均適用。⁸通過仲裁的方式可以充分發揮三大法系的優勢，提供符合當事人意思自治要求的爭議解決方式。在法院審理方面，在保證符合我國法律規定的前提下，創新審判形式，有選擇的借鑒國際通行的做法。而近幾年開始設立的巡迴法庭理應在大灣區的法治建設中發揮應有的作用，根據最高人民法院有關的新聞發佈會的報導，第一巡迴法庭之所以設立在深圳，原因在於“廣東經濟發展快、臨近港澳、案件類型多。另外，之所以選擇深圳，還有一個重大的原因是深圳是最早設立的特區，是改革的前沿、對外開放的視窗，在深圳設立巡迴法庭更有利於探索審判權運行機制改革，更利於探索法院的發展模式。我們關於巡迴法庭的定位是未來法院發展的試驗田、探路者，同時也是展現我們中國司法良好形象的視窗。”⁹這也表明了第一巡迴法庭設立的已經考慮到了涉外因素，所以，可以在適當的時候明確巡迴法庭在辦理大灣區涉港澳的案件方面的職能。

⁷ 何其生：《大國司法理念與中國國際民事訴訟制度的發展》，載《中國社會科學》，2017年第5期。

⁸ 中國政府 1997 年 7 月 1 日恢復對香港的主權後，立即按照中國加入《公約》之初所作的聲明，將《公約》的領土適用範圍延伸至中國香港特別行政區。2005 年 7 月 19 日，中國宣佈，按照中國加入《公約》之初所作的聲明，《公約》適用於中國澳門特別行政區。

⁹ 資料來源：最高人民法院官網 <https://www.chinacourt.org/article/subjectdetail/id/MzAwNEgpMIABAA.shtml>。

第四是在關稅方面逐步降低乃至取消，實現生產要素的自由流動。《綱要》指出“粵港澳分屬於不同關稅區域，市場互聯互通水平有待進一步提升，生產要素高效便捷流動的良好局面尚未形成。”這就指明了若要提升粵港澳大灣區的市場互聯互通水平、促進生產要素高校便捷流動就應當正確處理好關稅問題。前面已經提到港澳與內地是不同的關稅區，是獨立的關稅體，如果資源、資本、人力等生產要素不能自由流動，面臨高額的關稅，將難以整合優勢資源，經濟一體化也就無法實現。實現貿易自由必不可少的是要降低乃至取消關稅，以北美自由貿易區為例，《北美自由貿易協定》規定自由貿易區內的國家的貨物可以互相流通並減免關稅，而貿易區以外的國家則仍然維持原關稅及壁壘。這就能夠確保貨物可以在加拿大、美國和墨西哥之間自由流動。而要在市場互通、生產要素的自由流動等方面有突破就應當使三地在關稅方面有突破，在必要的時候簽訂關稅協定，逐步降低乃至取消關稅。

此外，在稅制結構方面，粵港澳三地存在較大差異。香港的稅制結構以直接稅為主，並未開徵流轉稅，進出口貨物也無關稅；澳門也以直接稅為主；而粵省是直接稅和間接稅並重。在稅收負擔方面，內地的稅收負擔總體而言高於香港和澳門。這種差異不利於稅務的徵收，也加大了納稅人的負擔，進而阻礙了生產要素的自由流動，不利於經濟發展和經濟一體化建設。這種稅收制度的差異也在客觀上要求粵港澳加強稅收合作，努力營造符合法治、公平、合理理念的稅收環境，促進生產要素的自由流動，促進資源優化配置的實現，提升大灣區經濟的競爭力。

最後是培養符合大灣區發展需求的法律人才。粵港澳大灣區建設中面臨的法律問題乃至政治問題（政治問題法律化）終究要靠專業的人才去解決，而人才必須依靠教育。“國之交在於民相親，民相親在於心相通”，內地和港澳雖然同屬一國，但是由於特殊的歷史原因，導致相互之間尤其是內地與港澳之間的交流並不充分，而法學教育也有助於促進三地的相互交流和理解，增進人民之間的相互瞭解，減少由於不同的法律傳統和制度而產生的隔閡。近些年來，尤其是在今年，香港地區存在一些不和諧的聲音，部分“港獨”分子極為活躍，在極少部分年輕人中“港獨思想”甚囂塵上，部分原因在於對祖國的認識不足，認同感有待增強。通過大灣區內法律人才的聯合培養，可以在一定程度上解決上述問題。事實上，《綱要》也意識到這一問題，《綱要》指出“支持粵港澳高校合作辦學，鼓勵聯合共建優勢學科、實驗室和研究中心。充分發揮粵港澳高校聯盟的作用，鼓勵三地高校探索開展相互承認特定課程學分、實施更靈活的交換生安排、

科研成果分享轉化等方面的合作交流。” “鼓勵港澳青年到內地學校就讀，對持港澳居民來往內地通行證在內地就讀的學生，實行與內地學生相同的交通、旅遊門票等優惠政策。推進粵港澳職業教育在招生就業、培養培訓、師生交流、技能競賽等方面的合作，創新內地與港澳合作辦學方式。” 這些措施均是為了培養有競爭力和符合大灣區發展需求的人才。內地和港澳的不同法律傳統，也造成了相互之間的法學教育存在一定的差異，如內地的法學教育注重基本理論的講述和邏輯推演，而香港基於其判例法傳統更加注重新聞教學的作用。並且由於語言的差異，給彼此之間學習交流造成了一定的阻礙，如此就有必要互相借鑒，補足短板，在人才培養方面做足功夫。具體而言可以由粵港澳聯合培養法律人才，綜合三地法學教育的特色，取長補短，在課程上三地的法律均應在課程中占相應的比例。並且在語言方面對學生要嚴格要求，開設中文、英文以及葡萄牙文的相關課程，作為必修課程。在師資配備方面，可以探索由不同地區的專業課教師輪流授課的制度，而在研究生階段可以試行由不同地區的教師擔任雙導師的制度，從而在師資力量方面能夠保障人才培養的品質。

當然，這上述只是大灣區建設中的一個方面，並且只是初步的探討，實際情況可能更為複雜，面臨的任務也更加艱巨，有不恰當的地方敬請大家批評指正。