

嚴格按照憲法和基本法辦事，推動粵港澳大灣區法治建設（三）

——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）

2019.09.23 見報

彭艷崇

大灣區法治建設的進路

上文提到，嚴格按照憲法和基本法辦事是大灣區法治建設的總體要求，此外，尚有以下兩個方面：

2、憲法和基本法是大灣區法律制度銜接的依據

對於三地規則哪些需要銜接？哪些不需要？銜接的依據是憲法和基本法，判斷的標準也應該看是否有利於灣區生產要素的自由流通、人員的自由流動和便利化，背後體現的邏輯和遵從的精神就是實事求是。三地銜接的法律主要是消除妨礙生產要素流通、人員流動的法律政策壁壘，實現灣區要素流動的便利化，並不會改變“兩制”的基本特徵：港澳憲制地位方面保持不變，基本法確定的政治制度和社會制度保持不變，資本主義生活方式繼續保持不變，私人財產和自由繼續受法律保護等。“兩制”中帶有根本性特徵的制度不變的依據也在於堅持憲法和基本法的規定，堅持“一國兩制”的實踐不動搖、不走樣、不變形。

嚴格按照憲法和基本法辦事，大灣區就不會出現“一國兩制”變成了“一國一制”、港澳內地化或內地港澳化的趨勢。解決三地規則的差異和法律制度不一致問題，不是要三地建立統一的規則體系，而是在保持“兩制”差別的基礎上實現規則的銜接，使得大灣區的各项活動都有法律的依據。在大灣區法治建設上有一種方案是倡議建立大灣區“法治特別合作區”，三地“讓渡出部分立法、執法、司法等權力，

共同組成粵港澳大灣區法治特別合作區，制定共同的法律規則和制度政策”施行於大灣區。然而這一具有理想性的制度創新的建議，恐怕未必符合國家“一國兩制”的重要政治方針，“讓渡權力”的設想與港澳基本法規定的港澳高度自治權相衝突，同樣會引起一些港澳人士對削弱港澳特區高度自治權的擔憂。至少在目前“一國兩制”框架下大灣區法治的合作，要三地讓渡部分立法權來解決法律一致性的問題顯然缺乏憲法和基本法的依據。從已有的三地合作的經驗看，可行的方式是三地政策協商一致，然後三地再通過各自立法推行，既保證大灣區做到有法可依，相互協調合作，也保證了港澳特區的高度自治權，符合憲法和基本法的要求。

涉及中央事權，如通關安排，港澳同胞的國民待遇等措施，中央層面依憲法和基本法解決處理。例如香港西九龍高鐵站“一地兩檢”制度中，粵港兩地政府就有關出入境達成合作安排，再提請人大常委作出決定批准及確認此合作安排合乎憲法和基本法，然後由香港特區透過本地立法實行。

對於大灣區及其內部的若干事務而言，三地之間就大灣區事項先達成安排或協定、再由三地通過立法推行的模式仍然會是未來大灣區範疇內相關法律銜接的主要方式。例如，澳門居民參與珠海醫療保險的解決方案就是這種方式的體現。目前，澳門實行福利性質與商業保險相結合的醫療保障模式，而內地實行的是社會醫療保險模式。為適應大灣區發展趨勢和民生需求，澳門特區政府與廣東省及珠海醫療保障部門協商確定了澳門居民參加珠海市基本醫療保險制度的方案，從 2019 年 7 月 1 日起正式以橫琴作為澳門居民加入內地醫療保險制度的先行先試地區，解決大灣區的跨境醫療保障問題，實現兩地規則的銜接。珠海對澳門居民開放醫療保障制度，符合條件的澳門居民參加珠海市基本醫療保險後，可按規定享受珠海市同等醫療保險待遇。而澳門特區政府也制定相應的法律政策措施支持澳門居民跨境醫療保障，由特區政府承擔參加內地醫療保險制度的國家財政補貼部分，10 歲以下兒童、中小學生，以及 65 歲或以上澳門居民的自付保費部分，澳門特區政府提供全部津貼，不減損澳門居民現有的醫療福利水準。針對大灣區跨境醫療保障事項，粵澳兩方在尊重“兩制”差異、開放協商、規則銜接的過程中，遵循了憲法和基本法的規定，為大灣區各種跨境民生事務的制度安排提供了範例。

3、推進大灣區法治建設基礎工程

嚴格按照憲法和基本法辦事，在解決大灣區法律制度銜接的過程中，可以通過列出制度障礙的負面清單的方式，尋找共識，先易後難，市場主導，政府引導，成熟一項，推出一項。在涉及灣區要素流動、民生、基本社會秩序等方面可以先行同步協調，實現便利化，在灣區建設的五到十年期間，法律規則的銜接會越來越多，便利性、創造性的制度安排也會越來越多，互聯互通也會越來越順暢。

實現法律規則的銜接，大灣區法治建設還離不開一些基礎性的工程。首先是大灣區要建設法律資訊平臺，提供法律查明系統。大灣區是“一國兩制”下的三個獨立的法律體系，各自都有大量的法律，要實現法律制度的銜接，首先要瞭解三地法律的具體規定，因此需要對三地法律制度進行摸家底的法律清理、整理工作，逐步建立大灣區三地法律的數據庫和法律資訊共用平臺，從而可以進一步開展法律的比對工作，尋找差異和相應的銜接方案。例如，澳門回歸以來截止到 2019 年 8 月制定了 288 項法律，行政長官還制定了 625 項行政法規，還有大量回歸前制定的、保留下來的原有法律，內容有些複雜過時。近年來澳門特區政府加快對原有法律、法令的清理工作，2017 年澳門特區通過法律宣佈 1976 至 1987 年的不生效法律、法令有 479 個。2019 年立法會仍在審議的法案將會確定 1988 年至 1999 年公佈的約 283 項法律及法令不生效，法律清理和適應化工作取得重大進展，有利於釐清澳門特區現行法律，也有利於日後開展大灣區法律的比對工作。澳門法務局也於 2019 年 4 月開通“粵港澳大灣區法律資訊網”，發佈與大灣區有關的法律資訊及政策措施，在推動大灣區法律資訊共用平臺建設方面做出了有益的嘗試。其次是建立和完善司法互助機制。目前三地除刑事方面的司法互助安排尚未取得進展外，已建立了有關民商事判決及仲裁互認和執行、司法文書送達的機制，而司法互助機制可以確保大灣區基本的法治秩序，所以這也是大灣區法治建設的一項基礎工程，需要加快推動完善三地的司法互助的制度安排，共同維護大灣區基本的法治秩序。